

BAB IV

TINJAUAN UMUM HAK ASASI MANUSIA

A. Hakikat dan Pengertian Hak Asasi Manusia

1. Hakikat Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak dasar yang dimiliki manusia sejak manusia itu dilahirkan.¹⁵⁴ Hak asasi dapat dirumuskan sebagai hak yang melekat dengan kodrat kita sebagai manusia yang bila tidak ada hak tersebut. Hak ini dimiliki oleh manusia semata – mata karena ia manusia, bukan karena pemberian masyarakat atau pemberian negara. Dengan demikian hak asasi manusia itu tidak tergantung dari pengakuan manusia lain, masyarakat lain, atau negara lain. Hak asasi diperoleh manusia dari Penciptanya, yaitu Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan hak yang tidak dapat diabaikan.

Manusia adalah makhluk Tuhan yang mempunyai martabat yang tinggi. Oleh karena itu, bersifat universal, artinya berlaku di mana saja dan untuk siapa saja dan tidak dapat diambil oleh siapapun.¹⁵⁵ Hak ini dibutuhkan manusia selain untuk melindungi

¹⁵⁴ Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan inti dari naskah (UUD) negara modern. Demikian pula hak dan kewajiban warga negara merupakan salah satu materi pokok yang diatur dalam setiap UUD sesuai dengan paham konstitusi modern. Lihat Jimly Asshidiqqie, *Op.cit.*, hal. 547. Pengertian daripada konstitusi modern adalah memiliki konstitusi yang telah diamendemen tersebut memuat prinsip kedaulatan rakyat, supremasi hukum, penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM), serta mekanisme keseimbangan (*check and balances*) antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif sebagaimana diungkapkan oleh Aulia Rachman. Lihat "UUD Amandemen Memiliki Ciri Konstitusi Modern", <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0704/13/nas01.html>, diunduh tanggal 28 Januari 2010.

¹⁵⁵ Prinsip universal dimaksudkan bahwa hak asasi ini adalah milik semua orang karena kodratnya sebagai manusia, sebagaimana tersebut dalam DUHAM Pasal 1: "All human beings are born free and equal in dignity and rights". Penggunaan

diri dan martabat kemanusiaannya juga digunakan sebagai landasan moral dalam bergaul atau berhubungan dengan sesama manusia. Pada setiap hak melekat kewajiban. Karena itu, selain ada hak asasi manusia, ada juga kewajiban asasi manusia, yaitu kewajiban yang harus dilaksanakan demi terlaksana atau tegaknya hak asasi manusia (HAM).¹⁵⁶ Dalam menggunakan Hak Asasi Manusia, kita wajib untuk memperhatikan, menghormati, dan menghargai hak asasi yang juga dimiliki oleh orang lain. Kesadaran akan hak asasi manusia, harga diri, harkat dan martabat kemanusiaannya, diawali sejak manusia ada di muka bumi. Hal itu disebabkan oleh hak - hak kemanusiaan yang sudah

istilah "all human beings" berarti bahwa "everyone (setiap orang)" memiliki hak yang sama atau dengan kata lain "no one (tidak seorangpun)" boleh diabaikan hak-haknya atau diperlakukan secara berbeda berdasarkan misalnya perbedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik yang dianut, kebangsaan, atau asal usul, tingkat kekayaan, kelahiran, atau status yang lainnya. Penggunaan istilah yang menunjukkan prinsip universalitas ini juga ditemui di beberapa Konvensi HAM lainnya seperti ICCPR menggunakan kata "every human beings" di Pasal 6, kata "every on" di Pasal 9 ayat (1), 12 (1), (2), Pasal 14 (2), (3) dan (5), Pasal 16, Pasal 17 (2), Pasal 18 (1), Pasal 19, dan Pasal 22. Sedangkan istilah "all person" dipakai di Pasal 10 (1), 14 (1), 26, "anyone" di Pasal 6 (4), Pasal 9 (2-5) serta kata "no one" di Pasal 6,7,11,15, dan 17 (1). Di Konvensi HAM Amerika (*American Convention on Human Rights 1969*) juga dijumpai di hampir setiap pasal yang secara keseluruhan berjumlah 43 pasal penggunaan istilah "every person", "no one", "every one", "any one" secara bergantian. Lebih menarik dalam salah satu ketentuan yaitu Pasal 19 secara khusus disebut istilah "every minor child". yang menunjukkan bahwa secara eksplisit dan tegas hak anak kecil diperhatikan sebagai bagian dari keluarga, masyarakat dan Negara Amerika Serikat dalam Konvensi HAM Amerika ini. Sedangkan dalam *African Charter on Human Rights and People's Rights* di beberapa Pasal yang berjumlah 51 pasal menggunakan istilah yang sedikit berbeda yaitu "every individual" dan "all peoples". Istilah istilah tersebut di atas juga digunakan di UU HAM pada region lainnya termasuk UU HAM Nomor 39 tahun 1999. Lihat, Cekli Setya Pratiwi, "Mengapa HAM Bersifat Universal dan Non Diskriminatif?" <http://www.satuham.info/2008/mengapa-ham-bersifat-universal-dan-diskriminasi/>, diunduh tanggal 28 Januari 2008.

¹⁵⁶ Pengaturan mengenai kewajiban asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara eksplisit diatur dalam Pasal 28J ayat (1) dan (2) yang menentukan:

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib dan tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis. Lihat Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Psl. 28J.

Dengan demikian pada prinsipnya kewajiban asasi manusia itu telah melekat pada diri tiap manusia.

ada sejak manusia itu dilahirkan dan merupakan hak kodrati yang melekat pada diri manusia. Sejarah mencatat berbagai peristiwa besar di dunia ini sebagai suatu usaha untuk menegakkan hak asasi manusia.¹⁵⁷

2. Pengertian Hak Asasi Manusia

Istilah hak asasi manusia adalah terjemahan dari istilah *droit de l' homme* dalam bahasa Perancis yang berarti "hak manusia". Hak asasi manusia dalam bahasa Inggrisnya adalah *human rights*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *menselijke rechten*.¹⁵⁸ Di Indonesia pada umumnya dipergunakan istilah "hak-hak asasi" atau "hak-hak dasar" yang merupakan terjemahan dari *basic rights* (bahasa Inggris) dan *godrechten* (bahasa Belanda).¹⁵⁹ Kemudian, di beberapa literatur sebagian pengarangnya menggunakan istilah hak-hak asasi menjadi istilah hak-hak fundamental, sebagai terjemahan dari istilah *fundamental rights* dari bahasa Inggris dan *fundamentele rechten* dalam bahasa Belanda. Di Amerika Serikat disamping

¹⁵⁷ Ni Wayan Dyta Diantari, *Sejarah Hak Asasi Manusia*, <http://emperordeva.wordpress.com/about/sejarah-hak-asasi-manusia/>, diunduh tanggal 12 Januari 2010.

¹⁵⁸ Joko Sulistyanto, *Hak Asasi Manusia di Negara Pancasila: Suatu Tinjauan Yuridis Normatif tentang Sejarah Hak Asasi Manusia dalam Hubungannya dengan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1997), hal. 14.

¹⁵⁹ "Right" in English - and equivalent words in a number of other languages - has two central moral and political sense: rectitude and entitlement. In the first sense of rectitude, we talk something being right; in this sense we say of an action that it is right. In the second sense, of entitlement, we talk someone having right. Lihat Jack Donnelly, "Human Rights, Individual Rights and Collective Rights", *Human Rights in a Pluralist World Individuals and Collectivities*, (The Netherlands: UNESCO-RSC-MECKLER, 1990), hal. 39.

dipergunakan istilah *human rights* juga digunakan istilah *civil rights*.¹⁶⁰

Berpedoman pada pengertian atau definisi hak asasi manusia bersamaan dengan lahirnya umat manusia. Dengan demikian, hak asasi manusia ada sejak jaman dahulu kala atau semenjak adanya manusia.

B. Sejarah Perjuangan Hak Asasi Manusia

Secara historis, hak asasi manusia selalu diwarnai dengan serangkaian perjuangan yang tidak jarang bahkan menjelma dalam bentuk revolusi. Sejarah mencatat banyak kejadian yang menyangkut manusia, baik secara individu maupun kelompok mengadakan perlawanan dengan usaha terhadap penegakan kebenaran dan keadilan terhadap penguasa atau golongan lain untuk memperjuangkan haknya. Munculnya kesadaran akan hak asasi manusia bersamaan dengan munculnya pemikiran-pemikiran mengenai hak asasi manusia dalam kehidupan bermasyarakat. Sejarah tersebut timbulnya dari keinsyafan manusia terhadap harga diri, harkat, dan martabat kemanusiaannya.

Pada zaman sebelum masehi pada tahun 2500 sampai dengan tahun 1000 sebelum masehi, di Babylonia terdapat ajaran hukum Hammurabi yang menetapkan hukum untuk menjamin keadilan bagi warganya. Hukum Hammurabi ini dibuat kode resmi (hukum tertulis) pertama yang tercatat di dunia pada masa

¹⁶⁰ Joko Sulistyanto, *loc.cit.* Sebagaimana dikutip dari Ramlond Naning dalam bukunya yang berjudul "Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia", (Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia Program Penunjang Bantuan Hukum Indonesia, 1983), hal. 7.

pemerintahannya, yang disebut sebagai Piagam Hammurabi (*Codex Hammurabi*). Demikian pula di Athena, Solon menyusun undang-undang yang menjamin keadilan dan persamaan bagi setiap warganya. Untuk itu dia membentuk mahkamah keadilan yang disebutnya Heliaie untuk melindungi orang-orang miskin dan majelis rakyat yang disebut Eclesia . Karena gagasan inilah Solon dianggap sebagai Bapak pengajar demokrasi.¹⁶¹

Filosof Yunani seperti Socrates (470-399) dan Plato (428-328) meletakkan dasar perlindungan dan jaminan diakuinya hak-hak asasi manusia. Konsepnya menganjurkan masyarakat untuk melakukan sosial kontrol kepada penguasa yang zalim dan tidak mengakui nilai-nilai keadilan dan kebenaran. Aristoteles (348-322) mengajarkan pemerintah harus mendasarkan kekuasaannya pada kemauan dan kehendak warga negaranya.¹⁶²

Berikut ini merupakan sejarah perkembangan dan perumusan hak asasi manusia di dunia:¹⁶³

1. Hak Asasi Manusia di Inggris

Inggris sering disebut-sebut sebagai negara pertama di dunia yang memperjuangkan hak asasi manusia. Tonggak pertama bagi kemenangan hak-hak asasi terjadi di Inggris. Perjuangan tersebut tampak dengan adanya berbagai dokumen kenegaraan yang berhasil disusun dan disahkan. Dokumen-dokumen tersebut yaitu:

¹⁶¹ "Sejarah Perkembangan HAM", <http://ircham008.blogspot.com/2009/01/sejarah-perkembangan-ham-22.html>, diunduh tanggal 8 Februari 2010.

¹⁶² Ramdlon Naning, *Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia Program Penunjang Bantuan Hukum Indonesia, 1983.

¹⁶³ Ni Wayan Dyta Diantari, *Ibid*. Perkembangan atas pengakuan hak asasi manusia ini berjalan secara perlahan dan beraneka ragam.

a. Magna Charta

Pada tahun 1215 dengan ditandatanganinya Magna Charta oleh Raja John Lackland, orang mencatat peristiwa itu sebagai permulaan dari sejarah perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang seperti dikenal sekarang ini.¹⁶⁴ Sebenarnya Magna Charta bukan sebagai cikal bakal kebebasan warga Inggris.¹⁶⁵ Sesungguhnya Magna Charta hanya kompromi pembagian kekuasaan antara Raja Jhon dan para bangsawannya. Dan baru belakangan kata-kata dalam piagam ini memperoleh makna yang lebih luas.

b. Petition Of Rights

Pada dasarnya *Petition of Rights* berisi pertanyaan-pertanyaan mengenai hak-hak rakyat beserta jaminannya. Petisi

¹⁶⁴ *Ibid.* Pada tahun tersebut para bangsawan Inggris memaksa Raja untuk memberikan Magna Charta Libertum yang berisi "melarang penahanan, penghukuman, dan perampasan benda dengan sewenang-wenang", dimana hak yang dijamin mencakup hak-hak politik dan hak sipil yang mendasar yang berlaku bagi kaum bangsawan yang bersangkutan beserta keturunannya dan gereja, kemudian hak-hak itu menjadi suatu sistem konstitusi di Inggris yang harus mengakui hak-hak parlemen, sehingga Inggris dianggap sebagai negara pertama di dunia yang memiliki konstitusi dalam arti modern tersebut. Akan tetapi sesungguhnya piagam ini, hanyalah suatu kompromi saja antara Raja Jhon dan para bangsawannya untuk membagi kekuasaan, dan baru belakangan kata-kata dalam piagam ini memperoleh makna yang lebih luas seperti sekarang ini. Lihat tesis Joko Sulistyanto, *op.cit.*, hal. 24.

¹⁶⁵ Sejak abad ke-13, perjuangan untuk mengukuhkan ide hak asasi manusia sudah dimulai. Penandatanganan Magna Charta pada tahun 1215 oleh Raja John Lackland biasa dianggap sebagai permulaan sejarah perjuangan hak asasi manusia, meskipun sebenarnya, piagam ini belumlah merupakan perlindungan hak asasi manusia seperti yang dikenal sekarang. Dari segala isinya, Magna Charta hanya melindungi orang-orang yang masuk kategori freeman sehingga kaum budak tidak termasuk di dalamnya. Akan tetapi, jika dilihat dari segi perjuangan hak-hak asasi manusia, Magna Charta-setidak-tidaknya menurut orang Eropa diakui sebagai yang pertama dalam sejarah perjuangan hak asasi manusia seperti yang dikenal sekarang. Lihat Jimly Asshidiqie 3, *op.cit.*, hal.343-344.

ini diajukan oleh para bangsawan kepada raja di depan parlemen pada tahun 1628.¹⁶⁶

c. Habeas Corpus Act

Habeas Corpus Act adalah undang-undang yang mengatur tentang penahanan seseorang dibuat pada tahun 1679.¹⁶⁷

d. Bill Of Rights

Bill of Rights merupakan undang-undang yang dicetuskan tahun 1689 dan diterima parlemen Inggris yang isinya memperjuangkan kebebasan dan hak-hak individu.¹⁶⁸

¹⁶⁶ *Petition* mengacu pada pembentukan Parlemen pada tahun 1295 di bawah Edward I pada waktu ketentuan hukum menentukan bahwa tidak ada pungutan pajak dapat dikenakan oleh raja tanpa ada "niat baik dan persetujuan" dari kedua Majelis Parlemen. Di bawah kekuasaan Edward III, reformasi selanjutnya dilakukan untuk mengakhiri pelaksanaan pinjaman kepada raja. Ketentuan ini juga dibahas dalam Magna Charta. Telah diterjemahkan dari Michael Streich, "Charles I of England and the Petition of Right; Parliament Responds to Arbitrary Rule and Divine Right Kingship", http://ukirishhistory.suite101.com/article.cfm/charles_i_of_england_and_the_petition_of_right, diunduh tanggal 13 Januari 2009.

¹⁶⁷ Piagam ini lahir pada masa pemerintahan Charles II yang memuat jaminan seseorang tidak boleh ditangkap dan ditahan dengan semena-mena kecuali menurut peraturan perundangan yang berlaku. Lihat "Hak Asasi Manusia", <http://yodiadhari.ngeblogs.com/2009/11/25/hak-asasi-manusia/>, diunduh tanggal 29 Januari 2010.

¹⁶⁸ Pada tahun 1689 ini baru muncul ketentuan-ketentuan untuk melindungi hak-hak dan kebebasan individu. Bill of Rights sebagaimana diperikan dalam judulnya yang panjang, "An Act Declaring The Rights and Liberties of The Subject and Setting of The Succession of the Crown" (Akta Deklarasi dan Kebebasan Kawula dan Tatacara Suksesi Raja) merupakan hasil perjuangan parlemen melawan pemerintahan raja-raja wangsa Stuart yang sewenang-wenang. Lihat tesis Joko Sulistyanto, *op.cit.*, hal. 25-26, sebagaimana dikutip dari Scott Davidson, *Human Rights*, (Buckingham: Open University Press, 1993), hal. 2. Bill of Rights yang menyatakan dirinya sebagai deklarasi undang-undang yang ada dan bukan merupakan undang-undang baru mendudukkan monarki di bawah kekuasaan parlemen, dengan menyatakan kekuasaan Raja untuk membekukan dan memberlakukan seperti yang diklaim oleh Raja adalah illegal. Undang-undang ini juga melarang pemungutan pajak dan pemeliharaan pasukan tetap pada masa damai oleh Raja tanpa persetujuan Parlemen. Para sejarawan melihat Bill of Rights sebagai kemenangan atas kebebasan dan dispotisme dan sebagai perlindungan kaum laki-laki Inggris (kaum wanitanya tidak banyak dibicarakan) terhadap pemerintahan absolut dan sewenang-wenang. Bill of Rights tidak hanya menjamin kaum borjuis tetapi juga mengatur hal-hal tertentu yang berciri 'hak-hak asasi manusia'. Lebih lanjut undang-undang ini menetapkan bahwa anggota juri harus dipilih dan dilaporkan secara benar. Sementara usul hak asasi dari Bill of Rights itu tampak sedikit dan berat sebelah karena menguntungkan kelas warga negara tertentu, tapi seluruh konteks instrument ini adalah sangat penting karena ia mencoba menggantikan tindakan yang tidak diduga-duga dan eksekutif absolutisme monarki yang sewenang-wenang dengan legitimasi konstitusional oleh parlemen.

2. Hak Asasi Manusia di Amerika Serikat

Pemikiran filsuf John Locke (1632-1704) yang merumuskan hak-hak alam, seperti hak atas hidup, kebebasan, dan milik (*life, liberty, and property*) mengilhami sekaligus menjadi pegangan bagi rakyat Amerika sewaktu memberontak melawan penguasa Inggris pada tahun 1776.¹⁶⁹ Pemikiran John Locke mengenai hak - hak dasar ini terlihat jelas dalam Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat yang dikenal dengan *DECLARATION OF INDEPENDENCE OF THE UNITED STATES*. Revolusi Amerika dengan *Declaration of Independence*-nya tanggal 4 Juli 1776, suatu deklarasi kemerdekaan yang diumumkan secara aklamasi oleh 13 negara bagian, merupakan pula piagam hak - hak asasi manusia karena mengandung pernyataan:

Bahwa sesungguhnya semua bangsa diciptakan sama derajat oleh Maha Pencipta. Bahwa semua manusia dianugerahi oleh Penciptanya hak hidup, kemerdekaan, dan kebebasan untuk menikmati kebahagiaan.¹⁷⁰

John Locke menggambarkan keadaan *status naturalis*, ketika manusia telah memiliki hak-hak dasar secara perorangan. Dalam keadaan bersama-sama, hidup lebih maju seperti yang disebut

¹⁶⁹ Di dunia barat pemikiran mengenai hak asasi manusia berawal dari abad 17 dengan timbulnya konsep hukum alam (*natural law*) serta hak-hak alam oleh Jhon Locke (1640-1648) dengan pemikiran bahwa penguasa harus memerintah dengan persetujuan rakyat (*Government by a Consent*). J.J. Rousseau (1712-1728) juga mempunyai pendapat yang dipengaruhi hukum alam dan hanya terbatas pada hak-hak yang bersifat politis saja seperti persamaan hak, hak atas kebebasan, hak untuk memilih dan sebagainya. Lihat *Ibid.*, hal. 3. Pemikiran Locke dan Rosseau ternyata berpengaruh besar bagi gerakan kemerdekaan Amerika dan revolusi Perancis karena ajaran mereka dipegang teguh oleh kaum revolusioner di negara itu ketika menetapkan bunyi "Declaration of Rights" dari Konstitusi Virginia pada tanggal 12 Juni 1776, yang kemudian disusul oleh beberapa Declaration atau Bill dari beberapa state, seperti di Pennsylvania. Kemudian juga dicantumkan Konstitusi dari United State. Lihat tesis Joko Sulistyanto, *op.cit.* hal 27.

¹⁷⁰ Buah pikiran filsuf tersebut berpengaruh juga di Perancis berkat seorang Perancis bernama Lafayette yang aktif dalam perang kemerdekaan Amerika. Kemudian ide-ide tersebut dibawa ke Perancis. Hingga mengakibatkan tersusunnya "Declaration des droit d l'homme et du citoyen" (Pernyataan Hak-Hak Asasi Manusia dan Warganegara) pada tahun 1789. Lihat *Ibid*, hal. 27-28.

dengan *status civilis*, Locke berpendapat bahwa manusia yang berkedudukan sebagai warga negara hak-hak dasarnya dilindungi oleh negara. *Declaration of Independence* di Amerika Serikat menempatkan Amerika sebagai negara yang memberi perlindungan dan jaminan hak-hak asasi manusia pertama dalam konstitusinya, kendatipun secara resmi rakyat Perancis sudah lebih dulu memulainya sejak masa Rousseau. Kesemuanya atas jasa presiden Thomas Jefferson presiden Amerika Serikat lainnya yang terkenal sebagai "pendekar" hak asasi manusia adalah Abraham Lincoln, kemudian Woodrow Wilson dan Jimmy Carter.

Amanat Presiden Franklin D. Roosevelt tentang "empat kebebasan" yang diucapkannya di depan Kongres Amerika Serikat tanggal 6 Januari 1941 yakni :

- Kebebasan untuk berbicara dan melahirkan pikiran (*freedom of speech and expression*).
- Kebebasan memilih agama sesuai dengan keyakinan dan kepercayaannya (*freedom of religion*).
- Kebebasan dari rasa takut (*freedom from fear*).
- Kebebasan dari kekurangan dan kelaparan (*freedom from want*).¹⁷¹

Kebebasan- kebebasan tersebut dimaksudkan sebagai kebalikan dari kekejaman dan penindasan melawan fasisme di bawah totalitarisme Hitler (Jerman), Jepang, dan Italia. Kebebasan - kebebasan tersebut juga merupakan hak (kebebasan) bagi umat manusia untuk mencapai perdamaian dan kemerdekaan yang abadi. Empat kebebasan Roosevelt ini pada hakikatnya merupakan tiang

¹⁷¹ *Ibid.*, hal. 30.

penyangga hak-hak asasi manusia yang paling pokok dan mendasar.¹⁷²

3. Hak Asasi Manusia di Perancis

Perjuangan hak asasi manusia di Perancis dirumuskan dalam suatu naskah dikenal dengan *DECLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN* yaitu pernyataan mengenai hak-hak manusia dan warga negara pada awal Revolusi Perancis pada tahun 1789. Perjuangan itu dilakukan untuk melawan kesewenang-wenangan rezim lama. Pernyataan tersebut mencanangkan hak atas kebebasan, kesamaan, dan persaudaraan atau kesetiakawanan (*liberte, egalite, fraternite*).

Lafayette merupakan pelopor penegakan hak asasi manusia masyarakat Perancis yang berada di Amerika ketika Revolusi Amerika meletus dan mengakibatkan tersusunnya *Declaration des Droits de l'homme et du Citoyen*. Kemudian di tahun 1791, semua hak-hak asasi manusia dicantumkan seluruhnya di dalam konstitusi Prancis yang kemudian ditambah dan diperluas lagi pada tahun 1793 dan 1848. Juga dalam konstitusi tahun 1793 dan 1795. revolusi ini diprakarsai pemikir - pemikir besar seperti; J.J. Rousseau, Voltaire, serta Montesquieu¹⁷³.

¹⁷² Selanjutnya pidato Roosevelt menjadi terkenal karena ada empat kebebasan itu. Terutama *freedom from want*, kebebasan dari kemiskinan, kekurangan, dan menarik perhatian. Kebebasan dari kekurangan ini diletakkan di samping kebebasan-kebebasan Hak Asasi Manusia lainnya. Pidato ini besar sekali pengaruhnya terhadap Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tahun 1948, dan terhadap perjanjian tahun 1966. Namun demikian, banyak yang berupaya supaya ide-ide ini secara internasional diakui dan diterima. Pada perkembangan selanjutnya Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1966 menerima *International Covenant on Civil and Political Rights* dan *International Covenant on Economic Social, and Cultural Rights*. Lihat *Ibid*.

¹⁷³ Montesquie meletakkan dasar cita-cita kemerdekaan di lapangan politik, ekonomi, sosial, hukum, dan kebudayaannya. Berikut pendapat Montequie, "*There is not word that has be given varied meanings and evoked more varied emotions in the*

4. Hak Asasi Manusia oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)

Setelah perang dunia kedua, mulai tahun 1946, disusunlah rancangan piagam hak-hak asasi manusia oleh organisasi kerja sama untuk sosial ekonomi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang terdiri dari 18 anggota. PBB membentuk komisi hak asasi manusia (*commission of human right*). Sidangnya dimulai pada bulan januari 1947 di bawah pimpinan Ny. Eleanor Rossevelt. Baru 2 tahun kemudian, tanggal 10 Desember 1948 Sidang Umum PBB yang diselenggarakan di Istana Chaillot, Paris menerima baik hasil kerja panitia tersebut. Karya itu berupa *UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS* atau Pernyataan Sedunia tentang Hak - Hak Asasi Manusia, yang terdiri dari 30 pasal.¹⁷⁴ Dari 58 Negara yang terwakil dalam sidang umum tersebut, 48 negara menyatakan persetujuannya, 8 negara abstain, dan 2 negara lainnya absen. Oleh karena itu, setiap tanggal 10 Desember diperingati sebagai hari Hak Asasi Manusia.

human heart than liberty", lebih lanjut dia mengatakan, "Some have taken it as a means of deposing him on whom they had conferred on tyrannical authority; Other again have meant by liberty the privilege of being governed by a native of their own country, or by their own laws; Some have annexed this name to one form government exclusively of others; Those we had a republican taste applied to this species government; Those who liked a monarchical state gave it to Monarchy". Lihat *Ibid*, hal 28-29.

¹⁷⁴ Sebelum adanya Deklarasi PBB tersebut, berabad-abad lamanya manusia di berbagai pelosok dunia memperjuangkan prinsip-prinsip bahwa "all human beings are born free and equal in dignity and rights" sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 Universal Declaration of Human Rights. Selain itu pernah dikemukakan oleh Jhon Locke mengenai perjanjian antara individu dengan individu lainnya yang ditujukan bagi adanya masyarakat politik dan negara yang dinamakan "Pactum Unionis", berdasarkan sebuah anggapan bahwa : "Men by nature are all free, ewual and independent, no one can be put out of this estateand subjected to the political power another, without his own content, which other men to join, and unite into a community for their comfortable, safe and peaceable, living once amongst another...." Lihat pada Richard P. Claude, *The Classical Model oh Human Rights Development in Richard P. Claude* (ed) *Comparative of Human Rights*, (London: The Jhon Hopkins University Press, 1977), hal 13. Sebagaimana dikutip oleh Joko Sulistyono, *Ibid*. hal. 31.

Di dalam Deklarasi Universal tentang hak-hak asasi manusia yang dideklarasikan oleh PBB, tersebut sesungguhnya keselarasan konsep hak asasi manusia tersebut telah tercakup di dalamnya secara utuh seperti adanya hak ekonomi, sosial, dan budaya ataupun hak sosial dan politik. Ketentuan-ketentuan dalam *Declaration of Human Rights* terdiri dari *fundamental human rights* dan *fundamental freedoms* serta hak-hak terkait. Hak hidup, hak kebebasan, dan hak keamanan pribadi merupakan contoh dari *fundamental human rights*. Kebebasan berpikir, beragama, berbicara, dan bebas dari ketakutan dan kesengsaraan, merupakan bagian dari *fundamental freedoms*.¹⁷⁵

Declaration of Human Rights ditindaklanjuti oleh PBB dengan pembentukan dua kovenan dan satu protokol seluruhnya dinamakan *International Bill of Human Rights*, yaitu:¹⁷⁶

- 1) *Universal Declaration of Human Rights*
- 2) *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*
- 3) *International Covenant on Civil and Political Rights and Optional Protocol for the Covenant on Civil and Political Rights*.

Dua kovenan (*covenant*) dan satu protokol (*protocol*) diterima pada tanggal 16 Desember 1966, oleh Sidang Umum PBB diberi

¹⁷⁵ *Ibid.*, hal. 32.

¹⁷⁶ *Ibid.* dikutip dari "Pokok-Pokok Pikiran Bangsa Indonesia tentang Hak Asasi Manusia", (Jakarta: Dewan Pertahanan Keamanan Nasional, 1997), hal. 4.

kesempatan untuk meratifikasinya.¹⁷⁷ Akan tetapi adanya deklarasi hak asasi manusia tidak cukup mampu membebaskan manusia dari penghisapan manusia atas manusia.

Pada tahun 1975 di Kairo, Organisasi Islam Konferensi Islam telah mencetuskan *Islamic Declaration of Human Rights* yang materinya merupakan penjabaran dari ajaran Islam yang berkaitan dengan hak asasi manusia. Namun, perjuangan hak-hak asasi manusia memang tidak pernah sepi dan surut langkah meskipun berbagai dasar yuridis atau konstitusi negara-negara banyak memberi ajaran tentang hal ini, tetapi di belahan bumi banyak ditemukan gerakan-gerakan rakyat yang terus berjuang untuk menentang dan menumbangkan regim-regim totaliter.¹⁷⁸ Menurut Ismail Suny, Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dalam makalahnya yang berjudul "Al-Quran and Human Rights" yang disampaikan dalam Seminar on Science and Al-Quran yang diselenggarakan oleh The Moslem World League and The Moslem Intellectual Society of Indonesia di Bandung, 28-31 Agustus 1994, pasal-pasal di dalam *Universal Declaration of Human Rights*.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Kedua kovenan yang berkaitan dengan *Universal Declaration of Human Rights* berisi ketentuan-ketentuan yang mengikat bagi negara yang meratifikasinya dengan maksud untuk memberi perlindungan kepada pribadi manusia tentang hak (*rights*) dan kewajiban (*freedoms*). Hak merupakan pengejawantahan dari martabat manusia (*dignity of human person*) dan kebebasan merupakan pengakuan terhadap kebebasan mendasar umat manusia, yang tercermin dalam kebebasan berpikir, beragama, berbicara, dan bebas dari ketakutan dan kesengsaraan. Dalam perkembangannya lebih lanjut, sejak tahun 1986 hak untuk mengembangkan diri (*Rights to Development*) diakui sebagai bagian dari *Universal Declaration of Human Rights*. Anggota PBB yang tidak atau belum meratifikasinya tidak terikat untuk melaksanakannya, tetapi mempunyai tanggung jawab moral untuk menghormati pelaksanaannya. *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.* hal. 34.

¹⁷⁹ Satya Arinanto 1, *op.cit.*, hal. 88-89.

Pentingnya kedudukan hak asasi manusia yang merupakan inti dari sistem demokrasi, seperti yang dikatakan oleh Ismail Sunny, "Suatu masyarakat baru bisa disebut berada dalam *rule of law* apabila ia memiliki syarat-syarat esensi tertentu, antara lain harus terdapat kondisi-kondisi minimum dari suatu sistem hukum dimana hak-hak asasi manusia dan *human dignity* akan dihormati."¹⁸⁰ Pada intinya dapat dikatakan bahwa ide-ide HAM memainkan peranan kunci pada akhir abad ke 18 dan awal abad ke-19 dalam perjuangan melawan absolutisme politik. Hal ini sesungguhnya dikarenakan oleh kegagalan para penguasa untuk menghormati prinsip-prinsip kebebasan dan persamaan yang merupakan suatu hal penting dari filosofi hukum alam sejak awalnya. Dalam bahasa Maurice Cranston seorang pemikir HAM sebagaimana dikutip oleh Satya Arinanto, "*absolutism prompted man to claim (human, natural) rights precisely because it denied them*". Namun demikian, ide-ide tentang HAM sebagai hak-hak alam juga memiliki penentang-penentang di bagian dunia lainnya. Ia lama-kelamaan juga menjadi kurang dapat diterima-baik secara filosofis maupun politis-kaum liberal.¹⁸¹

¹⁸⁰ Joko Sulistyanto, *Ibid*. Dari kondisi-kondisi di atas dapat dilihat secara structural bahwa implementasi hak-hak manusia sangat berbekas pada faktor-faktor hukum, sosial politik, ekonomi, dan budaya yang terdapat dalam suatu negara. Di samping itu tampak faktor hukum sebagai prasyarat mutlak untuk perlindungan dan pengamanan hak asasi manusia. Hal ini sesuai dengan fungsi hukum yang esensial, yaitu sebagai penjamin stabilitas dan kepastian.

¹⁸¹ Satya Arinanto 1, *op.cit.*, hal. 77.

C. Tradisi Hak Asasi Manusia

Sebagaimana tradisi normatif lainnya- tradisi HAM juga merupakan produk dari masanya.¹⁸² Hal ini merefleksikan proses kelanjutan sejarah dan perubahan-perubahan yang - pada saat pertama dan sebagai akibat pengalaman kumulatif - membantu untuk memberikan substansi dan bentuk. Oleh karena itu untuk memahami dengan lebih baik diskursus tentang isi dan ruang lingkup HAM dan prioritas-prioritas yang dikemukakan di sekitarnya¹⁸³, Karel Vasak seorang ahli hukum dari Perancis mengemukakan catatan "tiga" generasi HAM yang terinspirasi oleh tiga tema revolusi Perancis, yaitu: Generasi Pertama; Hak Sipil dan Politik (*Liberte*); Generasi Kedua, Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*Egalite*) dan Generasi Ketiga, Hak Solidaritas (*Fraternite*), Vasak memperkenalkan model ini dengan suatu ekspresi sederhana dari sebuah rekaman sejarah yang kompleks. Hal ini berarti, model ini bukan menyarankan sebuah proses linear dimana setiap generasi melahirkan generasi berikutnya dan kemudian mati begitu saja, namun model ini menyiratkan bahwa setiap generasi memiliki peran yang

¹⁸² Produk dari masa dalam arti merupakan postulasi dari perkembangan manusia dari masa ke masa. Pada mulanya dikenal dengan sebutan natural rights (hak-hak alam), yang berpedoman kepada teori hukum alam bahwa; segala sesuatu berasal dari alam termasuk HAM. Istilah ini kemudian diganti dengan the rights of man, tetapi akhirnya tidak diterima, karena tidak mewakili hak-hak wanita. Setelah PD II dan terbentuknya PBB, maka muncul istilah baru yang lebih populer sekarang yaitu *human rights*. Di Amerika Serikat dikenal dengan sebutan *Civil Rights*. Perancis menyebutnya: *Droit de L' Homme*; Belanda: *Menselijke Rechten*. Istilah *human rights* inilah yang diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan sebutan Hak-Hak Asasi Manusia atau Hak Asasi Manusia yang kemudian sering disingkat dengan HAM. Lihat "Istilah Human Rights", <http://legal.daily-thought.info/2008/03/tinjauan-umum-hukum-ham/>, diunduh tanggal 30 Januari 2010.

¹⁸³ Satya Arinanto, *op.cit.*, hal. 78.

sama. Cees Flinterman sependapat juga dengan Vasak mengenai apa yang disebut dengan "generasi" hak asasi manusia yaitu:

The term "generations" of human rights has, however, an attractive aspect. It reflects the essential dynamism of the human rights tradition. New needs, issues, claims and developments urge both national communities and the international community to further strengthen the human rights framework.

Selanjutnya Flinterman juga setuju dengan pendapat Richard Bilder (1969) bahwa "there is nothing inherently wrong in either changing concepts or expanding the list of human rights".¹⁸⁴ Tiga pendapat di atas menekankan pada konsep dinamika tradisi hak asasi manusia. Tiga generasi ini perlu dipahami sebagai satu kesatuan, saling berkaitan dan saling melengkapi.¹⁸⁵ Berikut ini catatan "tiga" generasi HAM yang dikemukakan oleh Karel Vasak:¹⁸⁶

1. Liberté: Hak Sipil Politik

Generasi pertama, hak sipil politik muncul pada abad 17 hingga 18 melalui teori-teori kaum reformis yang berkaitan erat dengan revolusi-revolusi di Inggris, Amerika dan Perancis. Dimulai dengan filosofi politik tentang kebebasan individu dan hubungan ekonomi serta doktrin sosial "laissez-faire" (sebuah doktrin yang menentang campurtangan pemerintah dalam masalah ekonomi selain kepentingan untuk memperbaiki

¹⁸⁴ Cees Flinterman, "Three Generations of Human Rights", *Human Rights in a Pluralist World Individuals and Collectivities*, (The Netherlands: UNESCO-RSC-MECKLER, 1990), hal. 76.

¹⁸⁵ "Istilah Human Rights", *loc.cit.*

¹⁸⁶ Petrus Fernaubun dan Victor Mambor, *Catatan Tiga "Generasi" Hak Asasi Manusia*, <http://victormambor.wordpress.com/2008/04/24/catatan-tiga-%E2%80%9Cgenerasi-%E2%80%9D-hak-asasi-manusia/>. Tulisan ini telah dimuat dalam tabloid Jubi.

perdamaian dan hak kepemilikan). Generasi pertama ini lebih menempatkan hak asasi manusia dalam terminologi negatif (*freedoms from*) daripada sesuatu yang positif (*rights to*).¹⁸⁷ Terminologi negatif ini dikaitkan dengan peran negara bahwa pelaksanaannya sebisa mungkin untuk bebas dari intervensi negara. Implementasi hak sipil dan politik ini dapat dilihat dalam pengaturannya dalam konstitusi masing-masing negara seperti yang dikemukakan oleh Flinterman sebagai berikut:

*The first generation comprises the-so called classical rights, the civil and political rights, which may be invoked against the state. Many of these rights have found recognition at an early stage in national constitutions.*¹⁸⁸

¹⁸⁷ Hak-hak generasi pertama itu sering pula disebut sebagai "hak-hak negatif". Artinya tidak terkait dengan nilai-nilai buruk, melainkan merujuk pada tiadanya campur tangan terhadap hak-hak dan kebebasan individual. Hak-hak ini menjamin suatu ruang kebebasan dimana individu sendirilah yang berhak menentukan dirinya sendiri. Hak-hak generasi pertama ini dengan demikian menuntut ketiadaan intervensi oleh pihak-pihak luar (baik negara maupun kekuatan-kekuatan sosial lainnya) terhadap kedaulatan individu. Dengan kata lain, pemenuhan hak-hak yang dikelompokkan dalam generasi pertama ini sangat tergantung pada absen atau minusnya tindakan negara terhadap hak-hak tersebut. Jadi negara tidak boleh berperan aktif (positif) terhadapnya, karena akan mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dan kebebasan tersebut. Inilah yang membedakannya dengan hak-hak generasi kedua yang sebaliknya justru menuntut peran aktif negara. Konsepsi hak asasi manusia Hak-hak Sipil dan Politik (Generasi I) Hak-hak bidang sipil mencakup, antara lain: (1) hak untuk menentukan nasib sendiri, (2) hak untuk hidup, (3) hak untuk tidak dihukum mati, (4) hak untuk tidak disiksa, (5) hak untuk tidak ditahan sewenang-wenang, (6) hak atas peradilan yang adil. Hak-hak bidang politik, antara lain : (1) hak untuk menyampaikan pendapat, (2) hak untuk berkumpul dan berserikat, (3) hak untuk mendapat persamaan perlakuan di depan hukum, (3) hak untuk memilih dan dipilih. Dengan demikian maka kebebasan berserikat dan berkumpul tergolong hak politik seperti yang telah ditentukan dalam Pasal 21 dan Pasal 22 UU No. 12 Tahun 2005.

¹⁸⁸ Cees Flinterman, *loc.cit.* Hal ini merupakan konsep dasar liberal barat dalam hal ini berkaitan dengan "freedom" tentang hak asasi manusia yang kadang-kadang dibuat dengan sentuhan romantisme yang mengetengahkan suatu kejayaan individualisme ala Thomas Hobe dan John Locke terhadap statisme Hegelian. Sebagaimana dikutip dari Irving M. Zeitlin, Hegel menekankan pengembangan terhadap kemerdekaan/kebebasan itu jauh dari proses "natural and "mindless" yang menyatu dalam kesadaran dan kehendak bahwa, "Universal history ... shows the development of the consciousness of Freedom on the part of the Spirit, and the consequent realization of that Freedom. This development implies a gradation a series of increasingly adequate expressions or manifestations of Freedom, which result from its Idea". Lihat Irving M. Zeitlin, *Ideology and the Development of Sociological Theory*, (Englewood Cliff New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1981), hal. 47.

2. Égalité : Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

Generasi kedua, hak ekonomi, sosial dan budaya berasal dari tradisi sosialis, yang telah dibayangkan oleh para penganut paham pergerakan Saint-Simonian di perancis pada awal abad 19.¹⁸⁹ Sebagian besar, merupakan suatu respon terhadap penyalahgunaan perkembangan kapitalis dan konsepnya yang tidak kritis secara esensi mengenai kebebasan individu yang mentolerir dan bahkan meligitimasi eksploitasi kelas pekerja. Sejarah memperlihatkan bahwa hal ini merupakan "counterpoint" terhadap generasi pertama akan hak sipil dan politik dimana mereka memandang hak asasi manusia lebih pada terminologi yang positif (hak untuk) dari pada terminologi negatif (bebas dari) dan mengharuskan lebih banyak intervensi negara untuk menjamin produksi yang adil dan distribusi nilai-nilai atau kemampuan yang ada. Hal ini seperti yang dikemukakan Flinterman, " ... *these are rights which to be achieved must be demanded of the state*".¹⁹⁰ Secara fundamental hak generasi kedua diklaim sebagai kesetaraan sosial.

¹⁸⁹ Hak-hak Sosial, Ekonomi dan Budaya (Generasi II) Hak-hak bidang sosial dan ekonomi, antara lain : (1) hak untuk bekerja, (2) hak untuk mendapat upah yang sama, (3) hak untuk tidak dipaksa bekerja, (4) hak untuk cuti, (5) hak atas makanan, (6) hak atas perumahan, (7) hak atas kesehatan, (8) hak atas pendidikan. Hak-hak bidang budaya, antara lain : (1) hak untuk berpartisipasi dalam kegiatan kebudayaan, (2) hak untuk menikmati kemajuan ilmu pengetahuan, (3) hak untuk memperoleh perlindungan atas hasil karya cipta (hak cipta). Lihat Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UU No. 11 Tahun 2005, LN No. 118 Tahun 2005 TLN No. 4557.

¹⁹⁰ Cees Flinterman, *loc.cit.* Pada tingkat domestik, hak-hak sosial ini hanya diterima sebatas pengakuan secara konstitusional. Di tingkat internasional, kedua generasi hak asasi manusia ini sudah terelaborasi dalam pengakuan dalam "Internasional Bill of Human Rights, the "triptique" composed of the Universal Declaration of Human Rights of 1966." Selain itu dunia internasional juga telah mengakuinya dan mengaktualisasikannya ke dalam Resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan Komisi Hak Asasi Manusia di PBB bahwa ada dua generasi hak asasi manusia yang tak dapat dibagi dan saling bergantung. Setelah tahun 1942, Presiden Roosevelt menyatakan, "freedom from want", sebagai dasar dari "Four Freedom".

3. *Fraternité*: Hak Solidaritas

Akhirnya, generasi ketiga yang mengusung hak solidaritas, dengan menarik inti dari dan menkonseptualkan kembali harapan-harapan dari dua generasi hak sebelumnya, generasi ini sebagai suatu produk yang muncul dari kebangkitan dan kemunduran nation-state dalam pertengahan abad 20 terakhir.¹⁹¹ Bersandar pada pasal 28 Deklarasi HAM yang menegaskan "setiap orang berhak atas tatanan sosial dan internasional"¹⁹² yang mana hak tersebut diangkat dalam deklarasi ini untuk dapat diwujudkan secara penuh, generasi ini muncul untuk mengangkat dan memperjuangkan enam hak yang di klaim oleh kedua generasi sebelumnya.

Menurut Jimly Asshiddiqie, ketiga generasi konsepsi HAM tersebut pada pokoknya mempunyai karakteristik yang sama, yaitu dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, antara rakyat dan pemerintahan dalam suatu negara.¹⁹³ Setiap pelanggaran terhadap HAM mulai dari generasi pertama sampai ketiga selalu melibatkan peran pemerintah yang biasa dikategorikan sebagai *crime by government*, yang masuk ke dalam pengertian *political crime* (kejahatan politik) sebagai lawan dari pengertian *crime against governments* (kejahatan terhadap kekuasaan resmi). Karena itu, yang selalu dijadikan sasaran perjuangan HAM adalah kekuasaan represif negara terhadap

¹⁹¹ Petrus Fernaubun dan Victor Mambor, *loc.cit.*

¹⁹² Lihat Pasal 28 Deklarasi Hak Asasi Manusia.

¹⁹³ Satya Arinanto 1, *op.cit.*, hal. 82-83.

rakyatnya. Akan tetapi, dalam perkembangan zaman sekarang dan di masa-masa mendatang, sebagaimana diuraikan di muka, dimensi-dimensi HAM itu akan semakin kompleks sifatnya. Selanjutnya Asshiddiqie memaparkan konsep HAM generasi keempat. Generasi keempat, berlandaskan pada pemikiran bahwa persoalan HAM tidak cukup hanya dipahami dalam konteks hubungan-hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi mencakup hubungan-hubungan horisontal, antar kelompok masyarakat, antar golongan masyarakat, antar golongan rakyat atau masyarakat, dan bahkan antar satu kelompok masyarakat di suatu negara dengan kelompok masyarakat di negara lain. Asshiddiqie menambahkan bahwa konsepsi HAM yang terakhir inilah yang justru tepat disebut sebagai konsepsi HAM generasi kedua, karena sifat hubungan kekuasaan yang diaturnya memang berbeda dari konsepsi-konsepsi HAM sebelumnya.¹⁹⁴

D. Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul

Hak atas kemerdekaan merupakan hak yang diturunkan dari HAM. Di dalam kemerdekaan terkandung makna yang mendasar bagi harkat dan martabat manusia. Merdeka berarti membebaskan manusia dari segala macam bentuk penindasan, kebodohan, kemiskinan, kesewenang-wenangan, ketakutan, dan pengekangan.

¹⁹⁴ *Ibid.* Jika dibandingkan dengan uraian mengenai tiga generasi HAM menurut Karel Vasak sebagaimana dijelaskan di muka, paparan yang diberikan Assiddiqie ini lebih terkait dengan perkembangan-perkembangan di bidang ketatanegaraan yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir ini. Hal ini antara lain tampak dalam penjelasan mengenai munculnya beberapa tahun terakhir ini. Hal ini antara lain tampak dalam penjelasan mengenai munculnya beberapa fenomena baru yang tidak pernah ada atau kurang mendapat perhatian di masa-masa sebelumnya.

Merdeka berarti semua hak hakiki kemanusiaan yang berkaitan dengan derajat dan martabat manusia mendapat pengakuan serta penghargaan dalam praktik kehidupan berbangsa. Oleh karena itu, hak untuk mempertahankan diri dari perlindungan hukum, hak untuk mendapatkan penghidupan yang layak, hak untuk mendapat pendidikan, hak berbicara (mengeluarkan pendapat), hak untuk berserikat dan hak-hak yang berkaitan dengan harkat dan martabat manusia perlu diakui dan dihargai.¹⁹⁵

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kemerdekaan merupakan ungkapan kebebasan martabat manusia, karena dengan adanya kemerdekaan, manusia menjadi makhluk yang otonom, yang kuasa untuk menentukan diri sendiri. Setiap bentuk pemaksaan, yang mengurangi kemerdekaan atau kebebasannya dirasakan sebagai suatu yang tidak hanya mengganggu eksistensinya, tetapi juga merupakan penghinaan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan. Menghalangi pelaksanaan kebebasan berarti menentang hukum kodrat (*law of nature*) atau kehendak Tuhan, karena kebebasan adalah hak setiap individu yang berasal dari Tuhan. Di dalam kenyataannya, sering terjadi benturan antara kebebasan seseorang dengan kebebasan orang lain, keinginan seseorang untuk melakukan sesuatu berdasarkan kebebasannya mungkin dapat melanggar kebebasan individu lain, atau bahkan

¹⁹⁵ Sri Utari, *Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul (Suatu Kajian terhadap Pengaturan tentang Partai Politik di Indonesia)*, (Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 42. Mengenai istilah "kebebasan" dalam hal ini dimaknai sama dengan istilah kemerdekaan, lihat *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Edisi kedua, 1991), hal. 648.

kelompok maupun sistem yang berlaku, bila sistem itu dirasa bertentangan dengan kebebasan yang dimilikinya.¹⁹⁶

Berkaitan dengan kebebasan, John Locke¹⁹⁷ membedakan kebebasan dalam dua pengertian, yaitu kebebasan alamiah (*natural liberty*) dan kebebasan masyarakat (*civil liberty*). Kebebasan alamiah diartikan sebagai kebebasan dari kekuasaan tertinggi di manapun di dunia, tidak tunduk pada aturan manapun, kecuali hanya pada hukum kodrat sebagai aturan hidupnya. Sedangkan kebebasan masyarakat adalah kebebasan yang tidak berada di bawah kekuasaan orang lain kecuali kekuasaan yang di dasari pada persetujuan diri sendiri.

1. Pembatasan Kebebasan Berserikat dan Berkumpul

Dari pengertian di atas apabila diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat, kebebasan tersebut tidak dibatasi dengan hukum kodrat melainkan oleh hukum positif. Berlakunya hukum positif bukan tanpa batas, karena hanya selama ada persetujuan dari orang yang bersangkutan, hukum positif ini dapat diberlakukan. Pengertian yang demikian ini mengandung makna secara timbal balik, yaitu setiap orang mempunyai hak atas kebebasannya sendiri dan negara memiliki legitimasi untuk membatasi hak tersebut apabila pembatasan ini dibuat atas

¹⁹⁶ *Ibid*, hal. 43.

¹⁹⁷ *Ibid*. Dalam bukunya yang berjudul "Two Treatise on Civil Government", John Locke mengatakan: "The State Nature has a law of nature to govern I, and reason, which is the law teaches all mankind who will but consult it that being all equal independent, no one ought to harm his life in his live, health, liberty on possession".

dasar persetujuan individu. Persetujuan itu diberikan kepada negara dengan maksud agar negara bertindak melindungi kebebasan tersebut. Diberikannya persetujuan tersebut dengan sendirinya membawa konsekuensi hukum, yaitu pihak yang memberikan persetujuan kebebasannya dibatasi oleh hukum positif yang bersangkutan.

Berkaitan dengan pembatasan kebebasan, Russell¹⁹⁸ mengatakan perangkat dan sistem paling tepat untuk mengatur kebebasan itu adalah hukum dan pemerintahan. Atas dasar itu, kebebasan manusia dapat dibatasi dengan undang-undang. Pembatasan oleh undang-undang dapat dibenarkan, karena secara teoritis pengakuan masyarakat terhadap pembatasan kebebasannya melalui undang-undang, didasarkan pada hukum mempunyai fungsi mengatur dan mewujudkan tatanan kehidupan yang lebih baik. Selain itu hukum dibuat dengan tujuan untuk membatasi kekuasaan negara.¹⁹⁹ Ciri khas pemerintah berdasarkan hukum (konstitusional) ialah adanya gagasan pemerintahan yang terbatas, dalam arti tidak dibenarkan bertindak secara sewenang-wenang terhadap warga negara.²⁰⁰ Pembatasan terhadap

¹⁹⁸ *Ibid.* hal. 44-45.

¹⁹⁹ *Ibid.* K.C. Wheare mengatakan fungsi konstitusi antara lain: "*Constitution spring from a belief a in limited government countries diffir however in the extant to which they wish to impose limitations. Sometimes the constitution limits the executive or a subordinate local bodies; Sometimes it limits the legislatives also; and sometimes it improses upon the legislature which go for beyond this point and forbid it to make law upon certains subjects or in a certain way or with certain effect.*"

²⁰⁰ *Ibid.* Konstitusi pada hakikatnya harus dianggap sebagai suatu bentuk kontrak sosial untuk melandasi tata pergaulan suatu umat, suatu bentuk persetujuan bersama antara pemerintah dengan yang diperintah, antara penguasa dan rakyat, dengan pengertian bahwa tata kekuasaan itu harus bersumber dan bersendi pada persetujuan rakyat.

kekuasaan warga negara biasanya dicantumkan dalam konstitusi, sehingga disebut juga pemerintahan berdasarkan konstitusi.

Pada dasarnya konstitusi bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan tindak sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan, baik oleh yang memerintah maupun yang diperintah. Oleh karena itu, konstitusi merupakan landasan bagi pelbagai aturan di dalam negara. Dengan demikian, adanya sistem konstitusional bertujuan untuk mencapai keadilan konstitusional (*constitutional justice*) sebagaimana dirumuskan oleh Mauro Capelleti yang dikutip oleh disertasi Sri Utari sebagai "... *that condition in which citizens may trust their government to up hold certain rights considered inviolable*".²⁰¹

Di dalam praktik kehidupan sehari-hari, tidak tertutup kemungkinan adanya terjadinya perbedaan antara kemauan penguasa (pemerintah) dengan kehendak masyarakat. Oleh karena itu, harus dipahami bahwa kekuasaan legitimasi berlaku selama berjalan dalam batas-batas hukum yang ditetapkan. Pandangan yang demikian menggambarkan bahwa suatu pengaturan selain berfungsi sebagai koridor hukum, juga berfungsi sebagai alat kontrol terhadap kekuasaan.

Berkaitan dengan hal di atas dapat dikatakan bahwa pengaturan hak-hak asasi manusia, seperti hak atas kemerdekaan berserikat, memiliki sifat dasar yang membatasi kekuasaan

²⁰¹ *Ibid.* hal. 45.

pemerintah. Namun sebaliknya, pemerintah diberi wewenang untuk membatasi hak-hak dasar sesuai dengan fungsi pengendalian. Jadi, walaupun hak-hak dasar mengandung sifat membatasi kekuasaan pemerintah, pembatasan itu tidak membatasi kekuasaan pemerintah yang pada dasarnya berisi *wewenang* untuk mengendalikan kehidupan masyarakat, dan hal ini sesuai dengan hakikat konstitusi.²⁰²

2. Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul dalam Pasal 28

UUD 1945

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul perlu diatur di dalam UUD karena merupakan salah satu bentuk *natural rights* yang bersifat fundamental dan melekat dalam peri kehidupan bersama.²⁰³ Menurut James A. Donald hukum yang baik berawal

²⁰² *Ibid.* hal. 46. Menurut Strong sebagaimana dikutip Sri Utari dalam disertasinya yang dikutip dari Koesmiatmanto Soetoprawiro, "Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya", Pro Justitia No. 2 Tahun V, Mei 1987, hal. 31: "The object of a constitution, in short are to limit the arbitrary action of government, to guarantee the rights of the governed, and to define the operation of the sovereign power". Jadi menurut Strong tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kewenangan tindakan pemerintah untuk menjamin hak-hak yang diperintah dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat.

²⁰³ Menurut *Natural Rights Theory*, hak asasi manusia merupakan hak yang dimiliki oleh seluruh manusia tanpa kecuali. Tidak diperlukan adanya pengakuan untuk pelaksanaan hak asasi manusia ini. Sumber pengakuan adanya hak asasi manusia dalam diri setiap individu berasal dari keberadaan individu itu sendiri di lingkungan masyarakat. Pengakuan sebagai salah satu syarat berlakunya suatu hak asasi manusia akan membatasi pelaksanaan hak asasi manusia dalam kehidupan sehari-hari. Selain itu hak asasi manusia dalam hal pengakuan hukum juga akan menjadi terbatas. Bentuk pengakuan ini secara tidak langsung akan mengubah definisi hak asasi manusia menjadi hak warga Negara, sebab kealiamahan manusia sebagai pemilik suatu hak asasi akan menjadi sangat terbatas dan terkesan sebagai hak yang diberikan bukan hak yang ada sejak lahir. Konsep *Natural Rights Theory* ini berkembang dalam abad ke 18 dan ke 19, tokoh-tokoh yang berpikiran sama mengenai konsep *Natural Rights Theory* antara lain adalah John Locke, Montesquieu, J.J Rousseau dan Immanuel Kant. Hasil pemikiran ini dicantumkan dalam beberapa bentuk perjanjian, seperti *Bill of Rights* (1689), *Colonial America's Declaration of Independence* (1776), *Declaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789), *Universal Declaration of Human Rights* (1948). Lihat Muladi, *Hak Asasi Manusia*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2005), hal. 37.

dari *natural right* ini karena "True law derives from this right, not from the arbitrary power of the omnipotent state."²⁰⁴ Maksudnya adalah hak asasi bukan suatu pemberian negara.²⁰⁵ Hal yang sama juga dikemukakan Jimly Asshiddiqie bahwa kemerdekaan berserikat perlu diatur dalam konstitusi sebab:

Setiap manusia selalu mempunyai kecenderungan untuk bermasyarakat, dan dalam bermasyarakat itu perilaku setiap orang untuk memilih teman dalam hubungan-hubungan sosial merupakan sesuatu yang alami sifatnya.²⁰⁶

Pengaturan hak atas kemerdekaan berserikat dapat ditemukan dalam Pasal 28 UUD 1945 yang menyatakan bahwa: "Kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran secara lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan oleh undang-undang". Setelah perubahan kedua, kemerdekaan berserikat dan berkumpul diatur dalam pasal 28E UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan: "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat". Selain itu juga dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 20 *Universal Declaration of Human Rights*, yang menyatakan :

1) *Everyone has the rights to freedom of peacefull assembly and association*, 2) *No one maybe, compelled to belong to an association*".

²⁰⁴ James A. Donald, "Natural Law and Natural Rights", <http://jim.com/rights.html>, diunduh tanggal 3 Juni 2010.

²⁰⁵ Menurut teori ini tidak ada pelaksanaan hak asasi manusia yang bersifat universal. Aliran positivis ini berpendapat bahwa hak asasi seharusnya berasal dari hadiah atau pemberian dari konstitusi sebagai bentuk pelaksanaan hukum suatu negara. Namun apabila pemerintahan dikuasai oleh rezim tertentu maka hukum yang terlaksana bisa menimbulkan ketidakadilan, serta usaha untuk menekan adanya hak asasi manusia sehingga hak asasi manusia dikaitkan dengan wewenang penguasa. Lihat Muladi, *op.cit.*, hal. 45.

²⁰⁶ Jimly Asshiddiqie 2, *op.cit.*, hal 22.

Dengan demikian dapat diartikan bahwa hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul dan mengeluarkan pendapat bukan saja merupakan substansi HAM semata-mata, akan tetapi juga merupakan hukum positif karena mendapat pengakuan konstitusi oleh negara.²⁰⁷ Substansi HAM yang dimaksud ketentuan tersebut dari kata "setiap orang", jadi yang dijamin dan diakui UUD NRI Tahun 1945 adalah hak individu setiap orang bukan setiap serikat atau kelompok atau perkumpulan. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Jack Donnelly bahwa:

If human rights are the rights the one has simply as a human being, then it would seem that only human beings have human rights; if one isn't a human being, then by definition one can't have a human right. Only individual persons are human beings. Therefore, it would seem that only individuals can have human rights. And except for the right to self-determination, the Universal Declaration and the Covenants in fact include only individual rights: economic, social and cultural rights, as well as civil and political rights, are the rights of individual; it is individuals, not groups.²⁰⁸

Pengakuan oleh konstitusi negara tersebut di atas merupakan jaminan terhadap kebebasan individu tetapi kekuasaan negara tetap harus berdiri tegak sehingga tercipta tertib bermasyarakat dan bernegara. Namun dalam pengaturan terhadap kemerdekaan berserikat dan berkumpul pada Pasal 28 UUD 1945 tersebut hanya sebatas pada pengakuan tapi tetap belum menjamin terlaksana kemerdekaan berserikat dan berkumpul tersebut karena harus "ditetapkan undang-undang". Dengan

²⁰⁷ *Ibid.* hal. 47.

²⁰⁸ Jack Donnelly, *op.cit.*, hal.43.

demikian sebelum ditetapkan dengan undang-undang masih belum ada jaminan terhadap kemerdekaan berserikat dan berkumpul tersebut. Apabila dikaitkan dengan konsep *natural right* maka kemerdekaan berserikat dan berkumpul itu merupakan suatu hak yang alami melekat pada setiap manusia karena manusia memiliki kebutuhan untuk berserikat dan berkumpul yang kemudian berubah menjadi hak warga negara karena kealamiahannya manusia sebagai pemilik suatu hak asasi akan menjadi sangat terbatas dan terkesan sebagai hak yang diberikan bukan hak yang ada sejak lahir.

Perdebatan oleh *The Founding Fathers* dalam merumuskan Pasal 28 UUD 1945 juga terjadi dalam hal menentukan subyek dari kemerdekaan berserikat dan berkumpul tersebut dengan mencantumkan subyek warga negara atau penduduk karena hal ini berkaitan dengan hak rakyat.²⁰⁹ Berikut ini adalah kutipan daripada risalah naskah persiapan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya berkaitan dengan kemerdekaan berserikat dan berkumpul pada tanggal 15 Juli 1945. Rapat dibuka pukul 10.20:

Anggota SUPOMO:

²⁰⁹ Hal mengenai hak rakyat atau "peoples rights" (dalam bahasa Inggris) pertama kali disebutkan dalam Universal Declaration of the Rights of Peoples yang diambil oleh sebuah konferensi para ahli non-governmental di Algeirs tahun 1976. Tetapi tidak didefinisikan dengan jelas. Tetapi dalam "The African human rights charter" memuat artikel-artikel yang menyebutkan hak rakyat secara spesifik. Lihat Peter R. Baehr, "Human Rights and Peoples Rights", *Human Rights in a Pluralist World Individual and Collectivities*, (The Netherlands: UNESCO-RSC-MECKLER, 1990), hal. 99-100. Ternyata menurut Siegart yang dikutip oleh Peter R. Baehr itu tidak semua kelompok dalam suatu negara itu disebut rakyat, oleh karena itu tuntutan hak untuk menentukan nasib sendiri sebagai alas legitimasi untuk melepaskan diri dari negara. Elemen-elemen daripada definisi "rakyat" yang dikemukakan oleh Peter R. Baehr adalah sebagai berikut sebagai berikut: (1) "A number of human beings forming a group, the size of which would seem to vary greatly", (2) "The group distinguished itself from other groups by certain cultural traits which the members of group hold in common, such as language, religion, a common history, certain national symbol." Jadi definisi rakyat dapat ditentukan berdasarkan jumlah ukuran atau pada kesamaan budaya.

Saja kira, djikalau tuan Hatta suka menerima, barangkali jang diusulkan oleh perantjang itu tidak usah dibitjarakan. Tadi dengan pandjang-lebar, baik oleh Ketua Panitia, maupun oleh saja sendiri, diterangkan apa sebabnja Panitia tidak memasukkan dalam hukum dasar tadi jang dinamakan *grondrechten*, jalah oleh karena pemasukan itu menentang sistimatik kekeluargaan, sistimatik rantjangan kita; akan tetapi kami telah menerangkan djuga, bahwa tidak dimasukkanya, sama sekali tidaklah berarti, bahwa rakjat tidak akan mempunjai kemungkinan bersidang atau berkumpul dan lain-lain, sama sekali tidak, oleh karena hal-hal itu dalam negara jang modern dengan sendirinja sudah tentu diatur dalam undang-undang. Akan tetapi disini ada banjak anggota-anggota jang dengan beberapa alasan minta djuga supaya hal itu masuk dalam Undang-Undang Dasar. Bagaimana tjara memasukkanya diserahkan kepada penjelenggaraan rantjangan jalah untuk meniadakan keragu-raguan jang mungkin timbul, oleh karena tidak semua orang dapat lekas insjaf kepada faham kekeluargaan itu. Oleh karena itu, kami usulkan suatu aturan jang mengandung kompromis, akan tetapi tidak akan menentang sistimatik rantjangan anggaran dasar ini, jalah dengan menambahkan didalam undang-undang suatu pasal jang berbunyi: "Hukum jang menetapkan kemerdekaan penduduk untuk bersidang dan berkumpul, untuk mengeluarkan fikiran secara lisan atau tulisan dan lain-lain diatur dengan undang-undang". Dengan ini, pertama, kita tidak mengemukakan hak jang dinamai *subjectiefrecht*, seperti hak perseorangan, oleh karena itu adalah hasil aliran fikiran perseorangan, akan tetapi disini hal itu disebut hukum; bagaimanapun djuga diatur dalam undang-undang, bahwa hukum jang menetapkan kemerdekaan penduduk untuk bersidang dan berkumpul, untuk mengeluarkan fikiran dengan lisan ditetapkan dalam undang-undang. Dengan demikian hal itu adalah kewadjiban. Ketentuan itu mewadjibkan Pemerintah untuk membikin undang-undang tentang hal itu. Djadi dengan ini para anggota jang hendak mendorong kepada sidang untuk memasukkan hal itu mudah-mudahan hendakja puas.

Usul tuan Hatta bunjija begini: "Hak rakjat untuk menjatakan perasaan dengan lisan dan tulisan, hak bersidang dan berkumpul, diakui oleh negara dan ditentukan dalam undang-undang".

Kalau begini bunjija, sebetulnja menjatakan ada pertentangan antara rakjat dengan negara. Akan tetapi jang dimaksud oleh tuan Hatta sebetulnja, supaya Pemerintah membuat undang-undang tentang hal itu dan sudah tentu hukum jang menetapkan hak bersidang itu tidaklah nanti ada undang-undang jang melaragnja. Tidak, sebab itu Panitia mengusulkan: "Hukum jang menetapkan kemerdekaan penduduk untuk bersidang dan berkumpul untuk

mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan lain-lain diatur dengan undang-undang”.

Anggota SUTARDJO:

Saja mint supaya perhatian kemerdekaan diganti dengan hak (setelah memungut suara, njata “kemerdekaan diterima, bukan hak”).

Anggota SUPOMO:

Tentang hal “lain-lain”, anggota jang terhormat Singgih minta bitjara.

Anggota SINGGIH:

Saja kira, kalau disebut “dan lain-lain” maka artinja terlalu luas. Lebih baik dikatakan, umpamanja “dan lain-lain hak golongan ini” atau dengan perkataan-perkataan lain jang maksudnja begitu, karena kalau jang dipakai “dan lain-lain”, apa sadja termasuk.

Anggota SUKARNO:

“dan sebagainya”.

Anggota SUPOMO:

“Hukum jang menetapkan kemerdekaan untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya diatur dengan undang-undang”.

Ini diterima dengan suara bulat.

Ketua RADJIMAN:

Ini fasal baru, fasal berapa nanti?

Anggota SUPOMO:

Pasal 27 ajat 3 bisa. Djadi ajat 3 fasal 27 berbunji: “Hukum jang menetapkan kemerdekaan penduduk untuk bersidang dan berkumpul, untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya diatur dengan undang-undang”.

Anggota YAMIN:

Saja hanja minta perhatian betul-betul, karena jang kita hitjarakan ini hak rakjat. Kalau hal ini tidak terang dalam hukum dasar, maka ada kechilafan dari pada grondwet; grondwettelijke fout, kesalahan undang-undang hukum dasar, besar sekali dosanja buat rakjat dosanja buat rakjat jang menanti-nantikan hak dari pada republik; misalnja mengenai jang tertudju kepada warga negara, djangan dipikirkan bahwa hanja warga-negara jang akan mendapat hak, djuga penduduk akan diperlindungi oleh republik ini. Djadi harus dipikirkan betul-betul redaksinja; pertama-tama harus djelas buat republik. Djadi sudah terang bahwa dibelakang perkataan “warga negara” harus ditambah “penduduk”, seperti diatur oleh konstitusi-konstitusi lain berhubungan dengan hak souveriniteit negara-negara lain.

Ketua RADJIMAN:

Djadi diusulkan oleh tuan Yamin: “warga negara dan penduduk”.

Anggota SUPOMO:

Saja tidak berkeberatan, karena memang boleh djuga demikian.

Anggota HATTA:

"Penduduk" sadja "warga negara" dikeluarkan.

Anggota SUKARDJO WIRJOPRANOTO:

Redaksi semula dari pada Panitia sesungguhnya sudah betul. Tidak disebut warga negara dan penduduk. Itu lebih baik, tetapi kalau disebut warga-negara dan penduduk, maka jang sudah diterima tadi harus dirobah lagi. Harus ada sjarat=sjarat siapa penduduk itu, padahal oleh Prof. Supomo telah diberikan keterangan tentang penduduk; di negeri Belanda dan disini diterangkan, siapa jang mendjadi "Nederlander" dan siapa jang mendjadi "Ingezetene".

Anggota SUPOMO:

Paduka Tuan Ketua. Dalam usul dari Ketua Panitia jang saja katakana disebutkan bahwa hukum jang menetapkan kemerdekaan untuk berserikat, bersidang dan berkumpul untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan sebagainya, ditetapkan dengan undang-undang; tidak memakai perkataan "warga negara".²¹⁰

Dari kutipan risalah itu maka dapat diketahui bahwa pengaturan kemerdekaan berserikat dan berkumpul di Indonesia sudah ada lebih dahulu daripada Deklarasi Hak Asasi Manusia PBB Tahun 1948. Tetapi jaminan terhadap pelaksanaan kemerdekaan berserikat dan berkumpul tersebut belum ada karena "ditetapkan dengan undang-undang".

Mayoritas sarjana hukum, filsuf, dan kaum moralis setuju - tanpa memandang budaya atau peradabannya - bahwa setiap manusia berhak, paling sedikit secara teoritis, terhadap beberapa hak dasar. Dalam perjanjian pendirian PBB, semua negara bersepakat untuk melakukan langkah-langkah baik secara bersama-sama maupun terpisah untuk "*universal respect for and observance of, human rights and fundamental freedoms for all*

²¹⁰ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, cet. I. (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959), hal. 357-359.

without distinction as to race, sex, language, or religion." Pada *Universal Declaration of Human Rights* (1948), perwakilan dari berbagai negara sepakat untuk mendukung hak-hak yang terdapat di dalamnya "*as a common standart of achievement for all peoples and all nations*". Dan pada tahun 1976 berlaku, *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (ICESCR), dan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang disetujui Majelis Umum PBB pada tahun 1976, dinyatakan berlaku.²¹¹

Pasal-pasal yang berkaitan dengan hak atas kemerdekaan berserikat dan berkumpul (hak asasi di bidang politik) dalam *Universal Declaration of Human Rights* dapat ditemukan dalam Pasal 3, 6, 9, 19, dan 20. Pasal 3 menyatakan: "*Everyone has the rights to life, liberty, and security of person*" , yang artinya bahwa setiap orang berhak atas kehidupan, kemerdekaan, dan keamanan pribadi. Ketentuan ini mengisyaratkan akan hak yang sangat fundamental, khususnya kemerdekaan yang merupakan inti hak asasi di bidang politik. Demikian pula ketentuan Pasal 6 yang menyatakan: "*Everyone has the rights to recognition every where as a person before the law*", yaitu bahwa setiap orang berhak di mana saja pun untuk diakui sebagai manusia pribadi di depan hukum. Pasal 9 menegaskan bahwa: "*No one shall be subjected to arbitrary arrest distention or exile*", yaitu bahwa tidak seorang pun dapat ditangkap, ditahan, maupun dibuang, secara sewenang-wenang.

²¹¹ Satya Arinanto 1, *op. cit.*, hal. 77-78.

Pasal 19, yang dinyatakan bahwa: "*Everyone has the rights to freedom of opinion and expression: the right include freedom to hold opinion without interference and to seek receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers*", artinya setiap orang mempunyai hak kebebasan berpendapat dan menyatakan pendapatnya. Hal ini meliputi kebebasan untuk memiliki pendapat-pendapat tanpa campur tangan (gangguan) dan untuk mencari, menerima, dan menyampaikan keterangan-keterangan, ide-ide, melalui media apapun, tanpa memandang batas daerah. Selanjutnya Pasal 20 menyatakan bahwa: "*(1) Everyone has the right to freedom of peacefull assembly and assosiation, (2) No one may be compelled to belong to an assosiation*", yaitu bahwa setiap orang berhak mempunyai kebebasan secara damai dan tidak seorang pun boleh dipaksa memasuki suatu perkumpulan.²¹²

Dalam *Covenant on Civil and Political Rights*, pengaturan tentang kemerdekaan berserikat (hak asasi di bidang politik) dapat ditemukan dalam Pasal 21, yang menyatakan hak berkumpul secara bebas diakui. Tiada suatu pembatasan pun dapat dikenakan terhadap pelaksanaan hak ini, kecuali yang ditetapkan oleh hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis, demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan dan moral umum atau perlindungan terhadap hak-hak

²¹² Sri Utari, *op.cit.*, hal. 118-119.

serta kebebasan-kebebasan orang lain.²¹³ Dari ketentuan-ketentuan pasal-pasal tersebut di atas tampaklah bahwa ternyata ada kesamaannya dengan yang terdapat dalam Pasal 28²¹⁴ UUD 1945 yang telah diatur tiga tahun lebih dari dahulu dari *Universal Declaration of Human Rights* dan telah diakui secara internasional.

Kemerdekaan dalam hal ini tidak dapat diartikan sebebaskan, melainkan kebebasan yang bertanggungjawab, yaitu yang memperhatikan kepentingan masyarakat demokratis, kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan, dan moral umum atau perlindungan terhadap hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain.²¹⁵

Adanya deklarasi universal tentang HAM yang kemudian diperkuat oleh dua kovenan tersebut menunjukkan kedudukan individu dan kelompok dalam masyarakat dengan segala hak-haknya telah memperoleh pengakuan secara internasional. Kedua kovenan ini berisi ketentuan-ketentuan yang mengikat bagi negara yang meratifikasinya dengan maksud memberi perlindungan pada pribadi manusia tentang hak (*rights*) dan kebebasan (*freedoms*)²¹⁶, menjaga ketertiban umum, dan menjamin

²¹³ *Ibid.* hal. 119-120.

²¹⁴ Pasal 28 UUD 1945 menyatakan bahwa, " Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang".

²¹⁵ Sri Utari, *op.cit.*, hal.120.

²¹⁶ *Freedom* berdasarkan gagasan Amartya Sen menjadi dasar argument dari kovenan sipol. *Freedom* dalam pengertian klasik, mengarah pada konsep individu yang biasanya merujuk pada pemikiran Adam Smith, David Hume, dan dalam bagian tertentu

terlaksananya kebebasan orang lain. Hak merupakan pengejawantahan dari martabat manusia dan kebebasan merupakan pengakuan terhadap eksistensi manusia yang tercermin dalam kebebasan berpikir, kebebasan beragama, kebebasan berbicara, dan kebebasan berserikat dan berkumpul.²¹⁷

Konsep kedudukan individu dan kelompok dengan segala hak-haknya itu tak terlepas dari peran negara yang mempunyai kewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi. Berikut ini lebih jelas digambarkan melalui tabel tentang relasi hak individu/kelompok dengan kewajiban negara.²¹⁸



John Locke. Lebih lanjut, secara intelektual *freedom* dirumuskan (dengan amat sukses) oleh Robert Nozick (*Anarchy, State and Utopia*), dan Friedrich von Hayek (*road to serfdom*). Dalam sejarah Indonesia, sebagian perdebatan ini dicerminkan pada perdebatan *founding fathers* dalam merumuskan antara hak individu dan pemajuan sosial dalam konstitusi (UUD 1945) – dengan rumusan pertanyaan “untuk apa individu dilindungi kalau hal tersebut tidak memajukan kemakmuran masyarakat”. Hayek melihat bahwa sebenarnya layanan publik negara (bahkan jika itu memang bertujuan melindungi warga negara) hanya akan membuat warga negara hidup dalam perbudakan modern (*serfdom*). Sedang Nozick melihat bahwa hak milik adalah mutlak, tidak soal bagaimana manusia mendapatkan hak miliknya itu. Lihat Henry Simarmata, *Kovenan HAM Internasional: Pandangan Umum mengenai Signifikansi dan Perkembangan*, Jurnal HAM 2007 (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2007), hal. 8-9.

²¹⁷ *Ibid.* hal. 47-48.

²¹⁸ Hendardi, *Prospek dan Tantangan Implementasi ICCPR*, Jurnal HAM 2007, (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Vol. 4, 2007), hal. 53.

Tabel 4.1.

HAK INDIVIDU/KELOMPOK

Kebebasan		Kebutuhan
Kebebasan Dasar/Hak yang Tak Dapat Ditangguhkan (<i>freedom/right in itself</i>)	Kebebasan/Hak Sosial (<i>freedom/right for itself</i>)	Berhak Atas
<p>Mutlak: Tak dapat ditangguhkan (ditunda) maupun dibatasi atau dikekang.</p> <p><i>Melalui:</i> Norma hak-hak asasi manusia</p>	<p>Relatif: Dalam situasi dan alasan tertentu, boleh dibatasi atau dikekang berdasarkan hukum (UU)</p> <p><i>Melalui:</i> Konstitusi, UU, sistem peradilan dan pengadilan</p>	<p>Kemauan/niat: Batas minimum tertentu dapat diundur pemenuhannya berdasarkan prioritas tapi direalisasikan secara bertahap</p> <p><i>Melalui:</i> Perencanaan atau kebijakan program atau program atas sumber daya.</p>
Menghormati	Melindungi	Memenuhi

KEWAJIBAN NEGARA

(+)

(-)

Tanpa intervensi (*omission*)

Intervensi (*commission*)

Sumber: Harry Wibowo, 2005.²¹⁹

Berdasarkan dari spektrum di atas maka kebebasan berserikat dan berkumpul sebagaimana telah diatur dalam Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 maka termasuk hak yang dapat ditangguhkan. Kebebasan ini dibatasi dalam rangka masyarakat demokratis, demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan dan moral umum atau perlindungan terhadap hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain.

²¹⁹ Harry Wibowo, *Hak-hak manusia: Menjernihkan Berbagai Konsep Dasar*, <http://www.ypha.or.id/files/Aturan yang Berpihak pada Kepentingan Terbaik bagi Anak .pdf>, 27-30 Desember 2005.

E. Kewajiban Negara terhadap perlindungan kemerdekaan berserikat dan berkumpul

Gagasan pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) oleh Majelis Umum PBB tahun 1966 merupakan dokumen internasional penting yang mengikat secara hukum bagi negara-negara yang telah mengesahkannya segera setelah adanya Deklarasi Universal HAM diterima Majelis Umum PBB tahun 1948.²²⁰ Pemerintahan suatu negara yang pihak pada kovenan HAM internasional mempunyai tiga kewajiban yakni menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak asasi sebagaimana diatur dalam perangkat HAM internasional yang dimaksud.²²¹ Kewajiban menghormati HAM berarti negara tersebut

²²⁰ Berdasarkan Paragraf 4 pembukaan Kovenan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) maka negara-negara pihak pada ICCPR di dalam pertimbangannya menyatakan bahwa sesuai dengan Piagam PBB negara mempunyai kewajiban untuk memajukan penghargaan universal dan pengawasan hak dan kebebasan manusia. Lihat Indonesia, *Undang-Undang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)*, UU No. 12 Tahun 2005, LN No. 119 Tahun 2005 TLN No. 4558. Dengan disahkannya ICCPR maka sudah barang tentu akan menimbulkan kewajiban baru bagi negara yang mengesahkan perangkat internasional tersebut. Kewajiban negara pihak ini dapat digolongkan ke dalam dua bagian yakni kewajiban berupa langkah atau kebijakan yang harus diambil Pemerintah guna menjamin pelaksanaan hak-hak yang diatur dalam kovenan, serta kewajiban khusus negara pihak untuk menyampaikan laporan kepada Sekjen PBB mengenai pelaksanaan kovenan. Lihat Jonny Sinaga, "Kewajiban Negara dalam ICCPR", *Jurnal HAM 2007*, (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2007), hal. 39-42.

²²¹ "Siaran Pers HAM ke 61", http://www.komnasham.go.id/portal/content/siaran_pers-hari-ham-ke-61, diunduh tanggal 16 Februari 2010. Ketika suatu negara menjadi pihak pada kovenan HAM internasional, maka pemerintahnya mempunyai tiga kewajiban yakni menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak asasi sebagaimana diatur dalam perangkat HAM internasional yang dimaksud. Kewajiban menghormati HAM berarti negara berkewajiban untuk menahan diri dari tindakan yang mencampuri atau mengurangi pemenuhan hak-hak warga negara. Artinya negara tidak boleh melakukan tindakan yang bertentangan dengan hak-hak asasi manusia warganya. Kewajiban melindungi HAM berarti negara berkewajiban untuk melakukan tindakan-tindakan guna mencegah pelanggaran HAM terhadap warga negara. Dalam kewajiban ini termasuk upaya termasuk upaya mendorong warga negara untuk menghormati HAM orang lain, dan mengatur sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh individu atau kelompok. Kewajiban memenuhi HAM berarti negara berkewajiban untuk mengambil tindakan guna mewujudkan pelaksanaan HAM secara penuh. Dalam hal ini termasuk pembuatan peraturan, langkah anggaran atau ekonomi, badan peradilan dan administratif, pembentukan komisi-komisi nasional. Lihat Jonny Sinaga, *op.cit.*, hal. 40, hal. 40. Telah disadur dari : *Promoting and Defending Economic Social and Cultural Rights: A Handbook*, Chapter 2, by Allan McChesney, published by AAAS and HURIDOGS, 2000 Washington DC, online:

tidak boleh melakukan tindakan yang bertentangan dengan hak-hak asasi manusia warganya dan wajib melakukan tindakan-tindakan guna mencegah pelanggaran HAM terhadap warga negara. Kewajiban memenuhi HAM berarti negara berkewajiban untuk mengambil tindakan guna mewujudkan pelaksanaan HAM secara penuh.

Kovenan HAM internasional sebagaimana mengenai kebebasan berserikat dan berkumpul telah diatur dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* yang selanjutnya disingkat ICCPR.²²² Negara Republik Indonesia (RI) telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR) - pada 30 September 2005 melalui proses legislasi yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)²²³. Pada tanggal 28 Oktober 2005, ICCPR menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 (UU No. 12 Tahun 2005).²²⁴ Kedua kovenan ini akhirnya menjadi bagian dari sistem hukum nasional²²⁵.

AAAS Huridocs: <http://shr.aaas.org/escr/handbook/>. Menurut PBB, ketika negara-negara mengesahkan suatu perangkat HAM internasional, maka negara-negara itu biasanya akan memasukkan ketentuan-ketentuan di dalamnya ke dalam hukum domestik secara langsung, atau dengan cara lain sebagai pelaksanaan kewajiban yang diatur di dalam perangkat HAM yang dimaksud. Dengan demikian, standar dan norma HAM yang universal saat ini dapat dilihat dalam ketentuan hukum domestik hampir di seluruh negara-negara PBB.

²²² Segera setelah Deklarasi Universal HAM diterima Majelis Umum PBB tahun 1948, upaya menyusun sebuah kovenan tunggal HAM tetapi karena dominasi negara-negara tertentu di Komisi HAM, maka terpaksa disusun dua kovenan. Kedua kovenan tersebut baru pada tahun 1966 dapat disepakati oleh sidang Majelis Umum PBB.

²²³ Lihat "Dua Kovenan Diratifikasi, dengan Reservasi pada Hak menentukan nasib sendiri", Kompas, Sabtu 1 Oktober 2005.

²²⁴ Pengesahan ini ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Hamid Awaludin. UU No.11/2005 tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118 serta UU No. 12/2005 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119.

²²⁵ Pada hakekatnya sistem hukum nasional adalah salah satu sub sistem dalam sistem kehidupan nasional kita, dan politik hukum juga merupakan salah satu sub sistem dari sistem politik nasional kita. Oleh karenanya, pemikiran mengenai sistem

Ratifikasi itu menimbulkan konsekuensi terhadap pelaksanaan hak-hak asasi manusia karena negara RI telah mengikatkan diri secara hukum.²²⁶ Pertama, kewajiban untuk mengadopsi perjanjian yang diratifikasi ini ke dalam perundang-undangan baik yang dirancang maupun yang telah diberlakukan sebagai UU. Kedua, mengambil langkah-langkah dan kebijakan dalam melaksanakan kewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fullfil*) hak-hak asasi manusia. Ketiga, membuat laporan yang bertalian dengan penyesuaian hukum, langkah-langkah, kebijakan dan tindakan yang dilakukan maupun hasil-hasil yang telah dicapai dalam implementasi perjanjian tersebut kepada PBB - disebut Komite yang menangani perjanjian tersebut.²²⁷

Setelah diratifikasi ICCPR menjadi UU - perjanjian internasional yang diadopsi PBB pada 16 Desember 1966 dan mulai berlaku sejak 1976 - maka segera dengan itu akan menjadi ketentuan hukum yang berlaku di seluruh Indonesia. Indonesia menjadi negara peserta (*state party*) dalam perjanjian ini yang

hukum maupun politik hukum itu, harus dengan melihatnya sebagai bagian yang integral dan kontekstual dalam sistem nasional kita, sekaligus memperhitungkan pengaruh timbal-balik antara sub-sistem hukum dan politik hukum itu dengan sub-sistem lainnya dalam konteks manajemen kehidupan nasional. Lihat Solly Lubis, "Pembangunan Hukum Nasional" (Denpasar: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, 14-18 Juli 2003), <http://www.lfpi.org/English/pdf/baliseminar/Makalah%20-%20solly...->, hal 13.

²²⁶ Ratifikasi adalah tingkatan paling kuat dalam perikatan yang dilakukan oleh setiap Negara. Selain mengikat secara hukum, juga ada ikatan lainnya, yaitu terikat secara moral (deklarasi) dan secara politik (menandatangani). Lihat catatan kaki Hendaridi, *loc.cit.*

²²⁷ Hikmahanto Juwana, *Konsekuensi Ratifikasi ICCPR*, Kompas, Rabu 8 Juni 2005.

bersifat mengikat secara hukum.²²⁸ Dalam konsep dan norma hak-hak manusia, wilayah relasi hak (*right*) dan kewajiban (*obligation*) diletakkan dalam hubungan hukum antara individu sebagai pemegang hak dengan negara sebagai pengemban/pelaksana kewajiban.²²⁹ Di sinilah prinsip kewajiban negara (*state obligation*) diletakkan dengan beberapa konsekuensinya. Dengan begitu, tanggung jawab dalam implementasi hak-hak sipil dan politik - sebagaimana juga hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya berada di pundak negara. Implementasi kedua kategori hak-hak tersebut juga terdapat batas-batasnya, yaitu pada batas mana negara tak melakukan intervensi dan pada batas mana pula intervensi harus dilakukan. Negara tidak melakukan intervensi dalam rangka menghormati hak-hak setiap orang terutama hak-hak yang tidak dapat ditangguhkan.²³⁰ Karena campur tangan negara

²²⁸ Dalam konsep dan norma hak-hak manusia, wilayah relasi diletakkan antara individu (manusia) dan negara (*state*). Dasar hukumnya adalah perjanjian internasional dimana negara-negaralah yang mengikat janji. Dari janji inilah akan timbul kewajiban (*obligation*) pada negara-negara dan sekaligus tanggung jawab (*responsibility*) bertalian dengan pelaksanaan kewajiban. Hak negara hanya sesama negara-negara yang menjadi peserta - bukan hak negara atas individu. Lihat catatan kaki Hendaridi, *op.cit.*, hal 49.

²²⁹ Relasi yang diletakkan berada dalam wilayah hukumnya adalah perjanjian internasional tentang hak-hak manusia (*internasional law of human rights*). Wilayah hukum yang lain, tentu saja lain lagi relasinya seperti halnya konvensi (perjanjian) Geneva yang dikenal juga dengan hukum kebiasaan perang (*humaniter*), *Ibid.*

²³⁰ Prinsip kedaulatan negara dan Prinsip non-intervensi. Piagam PBB telah mengatur prinsip kedaulatan negara dan non-intervensi dalam Pasal 2 (1) yang berbunyi : "*The organization is based on the principle of the sovereign equality of all the members.*" Pasal 2 (4) : "*All members shall refrain in their international relation from the threat or use of force against the teritorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purpose of the United Nations.*" Pasal 2 (7) : "*Nothing contained in the present charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present charter, but the principle shall not prejudice the application of enforcement measures under chapter VII.*" Lihat "Doktrin Intervensi Kemanusiaan Dalam Hukum Internasional", Senandikahum, <http://senandikahukum.wordpress.com/2009/01/13/doktrin-intervensi-kemanusiaan-dalam-hukum-internasional/#more-27>, 13 Januari 2009.

justru mengakibatkan terjadinya pelanggaran atas hak-hak individu/kelompok.



BAB V

ANALISIS YURIDIS PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA

PADA ORGANISASI KEMASYARAKATAN BERDASARKAN PANCASILA

A. Implementasi Pembatasan Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul menurut Pasal 28 UUD 1945

1. Hakikat Pembatasan Kemerdekaan

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul merupakan hak yang diturunkan dari HAM.²³¹ HAM diartikan sebagai hak-hak dasar atau hak-hak pokok yang dibawa manusia sejak lahir sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.²³² Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa HAM bersifat kodrati, oleh karena itu tidak dapat dicabut oleh siapapun, bahkan pemenuhannya.

Di dalam kenyataannya hak asasi tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan sebebas-bebasnya, dalam arti tanpa batas, mengingat tiap-tiap individu mempunyai hak yang sama. Oleh karena itu harus saling menghormati yang berarti pula adanya saling membatasi diantara individu-individu. Seperti dikatakan Padmo Wahjono,²³³ hanya secara teoritis abstrak kita dapat membayangkan HAM yang mutlak tanpa memerlukan perumusan dalam hubungannya dengan masyarakat.

²³¹ Sri Utari, *op.cit.*, hal. 271.

²³² Adhi Santika, *Pelaksanaan ICCPR dan ICESCR dalam Konteks Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAN-HAM)2004-2009*, Jurnal HAM 2007, (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2007), hal. 20.

²³³ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hal.10.

Pembatasan berasal dari kata "batas", yang mengandung arti garis atau sisi yang menjadi perhinggaan sesuatu bidang atau sesuatu yang telah ditentukan tak boleh dilampaui.²³⁴ Dari pengertian batas tersebut yang dapat dijadikan ukuran untuk mengetahui melampaui atau tidaknya sesuatu tersebut adalah adanya keseimbangan atau keserasian maka dapat dipastikan adanya dua pihak yang saling berhadapan. Dari dua pihak yang saling berhadapan itu terdapat hubungan timbal balik, dan apabila ini dikaitkan dengan HAM atau hak atas kemerdekaan berserikat dan berkumpul maka hal ini berkaitan erat dengan masalah kedudukan dan hubungan individu dalam dan dengan Negara.²³⁵

Individu sesuai dengan kodratnya mempunyai kebebasan, dengan kebebasan tersebut seringkali menimbulkan ketidaktertiban sehingga diperlukan adanya otoritas di luar diri manusia. Kebebasan manusia tidak mungkin dijamin sepenuhnya bila tidak ada sesuatu yang digunakan mengatur kebebasan itu. Menurut Russell²³⁶, perangkat dan sistem yang paling tepat untuk mengatur kebebasan itu adalah hukum dan negara. Atas dasar itulah kebebasan manusia dapat dibatasi oleh undang-undang.

²³⁴ Sri Utari, *op.cit.*, hal. 272, mengutip dari W.I.S. Poerwadarwinta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1976).

²³⁵ *Ibid.*, mengutip dari pendapat Bagir Manan dalam Makalah Seminar Nasional Sehari tentang "Persepsi Pancasila dan UUD 1945 terhadap Hak Asasi Manusia" di Bandung, September 1995.

²³⁶ *Ibid.*, hal. 273, mengutip dari pendapat Bestrand Russell, *Roads to Freedom*, (London: Unwin, Papersback, George Allen & Publisher Ltd, 1977), hal.23.

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa pembatasan terhadap implementasi kebebasan, dalam hal ini kebebasan atau kemerdekaan berserikat diakui, akan tetapi pembatasan tersebut harus dibatasi hanya apabila kebebasan atau kemerdekaan berserikat atau berkumpul itu membahayakan. Hal ini sejalan dengan konsep negara hukum baik *Rechtstaat* maupun *The Rule of Law*, dimana ciri utamanya adalah supremasi hukum yang artinya setiap tindakan negara harus ditujukan pada dua kepentingan yaitu harus memenuhi landasan hukum dan memiliki kegunaan. Ciri utama yang lain adalah sebuah pengakuan dan jaminan HAM. Ciri ini mengandung arti, bahwa individu atau warga memiliki sesuatu "wilayah suci" (*holy area*) yang tidak boleh dilanggar atau dibatasi oleh siapapun termasuk negara, kecuali dalam hal-hal atau keadaan tertentu dan hal ini dijamin oleh peraturan perundang-undangan.²³⁷

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa menurut konsep negara hukum, baik individu maupun negara masing-masing mempunyai hak. Suatu negara hukum harus menjamin persamaan setiap individu dalam negara, termasuk kemerdekaan individu untuk mengimplementasikan hak asasinya. Dengan demikian negara tidak bertindak sewenang-wenang terhadap individu dan kekuasaan negara pun harus dibatasi oleh hukum. Demikian pula dengan individu dalam keadaan tertentu dibatasi implementasi hak asasinya. Pembatasan ini bisa berubah sesuai dengan keadaan. Sarana pembatasan adalah hukum sebab negara dan

²³⁷ *Ibid.*, hal. 274.

individu adalah subyek hukum, keduanya memiliki hak dan kewajiban yang dibatasi dan diatur oleh hukum.

2. Pembatasan Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul

Menurut Pasal 28 UUD 1945

Dengan telah diterimanya rumusan Pasal 28 UUD 1945 maka secara nyata diperoleh jaminan perlindungan kemerdekaan bagi setiap warga negara untuk berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran. Dalam rumusan Pasal 28 UUD 1945 itu dinyatakan bahwa kemerdekaan berserikat akan diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Menurut Jimly Asshiddiqie²³⁸, bahwa undang-undang yang dianut dalam rumusan Pasal 28 UUD 1945 merupakan aturan yang bersifat pelaksana, artinya undang-undang itu tidak boleh membuat penafsiran tersendiri terhadap substansi dari apa yang disebut kemerdekaan berserikat, berkumpul dan menyatakan pikiran yang dirumuskan dalam Pasal 28 itu.

Demikian pula menurut Ismail Suny, bahwa semua undang-undang yang dibuat berdasarkan Pasal 28 UUD 1945, ini haruslah sesuai dengan sifat negara yang demokratis dan berperikemanusiaan.²³⁹ Artinya, kekuasaan perundang-undangan apapun yang berada di bawah UUD 1945 tidak dapat meniadakan ataupun mengurangi kemerdekaan yang dijamin dalam Pasal 28 itu. Jaminan itu sendiri, menurut Ismail Suny, haruslah

²³⁸ *Ibid.*, mengutip dari pendapat Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hal. 85.

²³⁹ *Ibid.*, mengutip dari buku Ismail Suny, *Mencari Keadilan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hal. 402-403.

berarti bahwa pelaksanaan kebebasan itu harus dijamin oleh alat-alat penegak hukum.

a. Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Organisasi

Kemasyarakatan dalam Asas Pancasila

Setiap kelompok masyarakat memiliki agenda sendiri-sendiri, di mana asas merupakan pernyataan abstrak dari spesifikasi perjuangan masing-masing. Tepatnya, asas merupakan faktor pembeda utama dari kelompok masyarakat yang satu dengan yang lainnya, dan sekaligus memastikan eksistensi atau jati dirinya. Kendati demikian mereka itu bukan berarti menyimpang dari Pancasila sebagai dasar negara Indonesia. Pertama, seluruh masyarakat bangsa ini telah memosisikan Pancasila sebagai fondasi abstrak yang mendasari dan melingkupi seluruh kehidupan kenegaraan kita. Ia merupakan nilai luhur yang bersifat umum, diyakini sebagai ideologi negara yang membedakannya dengan ideologi-ideologi negara di luar Indonesia. Menurut Laode Ida, Pancasila merupakan:

Suatu nilai abstrak yang diyakini oleh masyarakat bangsa ini, maka posisinya lebih tepat disebut sebagai 'agama sosial' atau '*civic religion*'. Meskipun ormas tidak mencantumkan Pancasila sebagai asas, mereka sebenarnya sudah mereka merupakan bagian dari penganut *civic religion* itu. Sebab, mereka-mereka itu merupakan warga bangsa yang tinggal dalam wilayah NKRI, yang harus tunduk pada seluruh aturan negara yang berideologikan Pancasila.²⁴⁰

Kedua, dengan mencantumkan agenda perjuangan spesifik yang dinyatakan secara abstrak sebagai asas, masing-masing

²⁴⁰ Laode Ida sebagai Wakil Ketua Dewan Perwakilan Daerah RI, "Agama Sosial", <http://opinibebas.epajak.org/search/pancasila+sebagai+ideologi/page/2>, diunduh tanggal 27 Oktober 2007.

ormas bisa secara terarah mengamalkan atau mempraktikkan nilai-nilai Pancasila.²⁴¹ Pencantuman agama tertentu sebagai asas partai politik, misalnya, harus dilihat sebagai bagian dari perjuangan untuk membumikan sila pertama dari Pancasila (Ketuhanan Yang Maha Esa). Atau, mereka mempraktikkan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila lainnya berdasarkan ajaran agama masing-masing. Semua ini, tentu saja harus terlebih dahulu dipahami bahwa setiap orang atau kelompok yang ingin menjalankan ajaran agamanya masing-masing merupakan bagian elementer-substansial dari nilai-nilai Pancasila itu sendiri. Apabila setiap ormas mencantumkan Pancasila sebagai asasnya tidak ada masalah. Tetapi tak perlu heran kalau agenda perjuangan mereka juga bersifat umum, di mana boleh jadi tak akan menjadi perangsang untuk memperoleh pendukung lebih banyak. Sebab, ternyata agenda yang diperjuangkannya lebih bersifat umum, sementara kepentingan masyarakat dari waktu ke waktu terus berubah, di mana sejatinyalah ormas menjawabnya juga sesuai dengan kebutuhan. Tepatnya, dapat dimungkinkan asas ormas juga bisa berubah setiap saat dengan ketentuan harus dipastikan tetap dalam bingkai nilai-nilai Pancasila.

Pada era orde baru di mana Pancasila dijadikan sebagai doktrin, justru berbagai penyimpangan terhadap nilai-nilai substansial dari Pancasila terjadi di mana-mana. Apalagi kemudian nilai-nilai doktrinal ideologis itu ditafsirkan berdasarkan kepentingan pihak yang berkuasa, sehingga

²⁴¹ *Ibid.*

kebenarannya bukan saja menjadi sangat relatif melainkan sekaligus merupakan bagian dari kesalahan fundamental.

Nilai-nilai Pancasila merupakan produk sosial kolektif atau nilai-nilai luhur yang diwariskan dan terkonstruksi dalam masyarakat di mana negara hanya membingkainya, sehingga tafsirnya pun tidak boleh menjadi monopoli suatu kelompok atau kekuasaan tertentu. Yang terpenting dalam konteks ini adalah bahwa karena nilainya sangat luhur dan idealistik, maka ia menjadi filter penyaring dari segala kehendak, kecenderungan praktik, dan nilai yang buruk. Di sini, negara berperan sebagai pemelihara nilai-nilai itu, dan sekaligus membentengi masyarakat agar tidak terasuki oleh nilai-nilai yang merusak tatanan idealistik-luhur yang ada itu.²⁴²

**b. Perbandingan Pengaturan Keberadaan Organisasi
Kemasyarakatan Berdasarkan Ideologi Sebelum dan Sesudah
Kemerdekaan**

Berkaitan dengan pembatasan ideologi partai politik, kebebasan berorganisasi menjadi fenomena yang dramatis yang muncul bersamaan dengan bergulirnya gerakan reformasi 1998. Organisasi pada masa kini bersifat fleksibel karena mudah terbentuk semudah ia menghilang. Pada masa sebelum kemerdekaan keberadaan ormas diatur berdasarkan Staatblaad 1870 Nomor 64 tentang Perkumpulan.²⁴³ Dalam Staatblaad ini keberadaan ormas

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ "Perkumpulan-perkumpulan Berbadan Hukum (Rechtspersoonlijkheid van Vereenigingen) Keputusan Raja 28 Maret 1870, S- 1870-64",

tidak diatur secara rinci, keberadaannya disamakan dengan bentuk perkumpulan yang lain. Pada masa sesudah kemerdekaan keberadaan ormas secara normatif diatur dalam UU No. 8 Tahun 1985 yang sampai era reformasi ini belum direvisi.²⁴⁴ Berikut ini gambaran implementasi pengaturan mengenai keberadaan ormas di Indonesia:

Tabel 5.1

Pengaturan Keberadaan Organisasi Kemasyarakatan

Staatblaad 1870 Nomor 64	UU No. 8 Tahun 1985
1. Didirikan sesuai dengan peraturan umum badan hukum sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). ²⁴⁵ Tidak ada kewajiban untuk mencantumkan asas Pancasila dalam anggaran dasar.	1. Wajib mencantumkan asas Pancasila dalam anggaran dasar dan rumah tangga (Pasal 4)

<http://www.legalitas.org/database/staatsblaad/stb1870-64.pdf>, diunduh tanggal 28 Maret 2010.

²⁴⁴ Menurut Denty Ierdan, UU Ormas yang saat ini berlaku tersebut sudah dua kali masuk ke dalam Prolegnas tapi masih belum menjadi prioritas.

²⁴⁵ Pengakuan badan hukum sebagai subyek hukum tertuang dalam Pasal 1653 KUH Perdata yang menentukan: "*Selain perseroan perdata sejati, perhimpunan orang-orang sebagai badan hukum juga diakui undang-undang, entah badan hukum itu diadakan oleh kekuasaan umum atau diakuinya sebagai demikian, entah pula badan hukum itu diterima sebagai yang diperkenankan atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan.*" Lihat Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek].

<p>2. Hilangnya sifat badan hukum dapat dituntut kejaksaan kepada Hakim perdata (Pasal 6).²⁴⁶</p>	<p>2. Pembekuan dan pembubaran dilakukan oleh Pemerintah sesuai dengan luasnya lingkup ormas yang bersangkutan (Pasal 15):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lingkup nasional oleh Pemerintah setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung - Lingkup provinsi oleh Gubernur - Lingkup kabupaten/kota oleh Bupati/walikota. <p>Selain daripada lingkup nasional, pembekuan dan pembubaran setelah mendapat pertimbangan dari instansi yang berwenang.</p>
<p>3. Indikator pembubaran berdasarkan ketertiban umum (Pasal 5 bis).</p>	<p>4. Indikator pembekuan berdasarkan ketertiban umum, kepentingan negara dan persetujuan pemerintah dalam hal menerima bantuan dari pihak asing (Pasal 13) sedangkan pembubaran apabila tidak berdasarkan asas Pancasila sebagai satu-satunya asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 7, dan/ Pasal 18 (Pasal 17).</p>

²⁴⁶ Menurut R. Surbukti sebagaimana dikutip oleh Arifin P. Soeria Atmadja bahwa badan hukum pada pokoknya adalah suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan seperti seorang manusia, serta memiliki kekayaan sendiri, dapat digugat dan menggugat di depan hakim. Lihat Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktek, dan Kritik*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005) hal. 71.

Dari paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa kebebasan berserikat dan berkumpul bagi organisasi kemasyarakatan di Indonesia sebelum dan sesudah kemerdekaan terdapat perbedaan. Berdasarkan tabel di atas dikemukakan perbedaan signifikan berada dalam lingkup pembentukan ormas yang pada sebelum kemerdekaan disesuaikan dengan peraturan umum badan hukum sedangkan setelah kemerdekaan itu tidak serta pencantuman asas Pancasila sebagai satu-satunya asas. Hal ini dikarenakan dalam penjelasan UU Ormas ditentukan bahwa ciri khas ormas dengan badan hukum lain yakni kesukarelaan dalam pembentukan dan keanggotaannya.²⁴⁷ Dalam pengaturan di dalam Staatblaad 1870 Nomor 64 tidak diatur secara khusus mengenai keberadaan organisasi kemasyarakatan tetapi hanya sebatas badan perkumpulan saja dan tidak ada pembatasan terhadap ideologi.²⁴⁸

²⁴⁷ Lihat Penjelasan Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan.

²⁴⁸ Menurut Jimly Asshiddiqie untuk menentukan letak perbedaan antara badan hukum publik dan badan hukum privat itu tidak boleh hanya dilihat dari segi subyek yang membentuknya, yaitu kekuasaan umum atau negara, tetapi melihat aspek-aspek lain yang terkait dengan sifat kegiatan, tujuan yang hendak dicapai, dan lain sebagainya. Bahkan secara lebih kongkrit, sebenarnya tidak terlalu banyak relevansinya membedakan kedua jenis badan hukum itu apakah badan hukum publik atau badan hukum perdata. Baik badan hukum publik maupun badan hukum perdata sama-sama dapat bertindak dan bergerak dalam lalu lintas hukum perdata ataupun hukum publik secara bersamaan atau simultan. Dari segi kepentingannya, badan hukum dapat disebut sebagai badan hukum publik apabila kepentingan yang menyebabkannya dibentuk didasarkan atas kepentingan umum atau kepentingan publik, bukan kepentingan orang per orang. Sebaliknya apabila kepentingan yang menyebabkan ia dibentuk berdasarkan atas kepentingan pribadi orang per orang, maka badan hukum tersebut disebut badan hukum badan hukum privat atau perdata. Berbeda halnya dengan pendapat C.S.T. Kansil terletak pada sumber kekuasaan atau subyek yang mengatur dan membentuknya. Jika badan hukum tersebut dibentuk oleh penguasa umum atau negara maka badan hukum itu disebut badan hukum publik. Sedangkan yang disebut sebagai badan hukum privat oleh Kansil diartikan sebagai badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum sipil atau perdata yang menyangkut kepentingan pribadi orang di dalam badan hukum itu. Lihat Jimly Asshiddiqie 2, *op.cit.* hal. 76-86. Dengan demikian ormas merupakan jenis badan hukum privat apabila ditinjau dari subyek yang membentuknya dan bergerak dalam transaksi hukum keperdataan. Dalam hukum keperdataan yang penting ialah badan hukum yang terjadi atau didirikan atas pernyataan kehendak dari orang perorangan. Sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata. Tetapi apabila ketika ormas bergerak dalam bidang hukum publik menyalurkan aspirasi masyarakat yang keanggotaannya bersifat sukarela berdasarkan kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa untuk berperanserta

Pada UU Ormas diatur keharusan menggunakan asas Pancasila sebagai dasar negara dalam anggaran dasar.²⁴⁹

Pembatasan ideologi sebagai bagian daripada kebebasan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapat dalam hak sipil dan politik yang termaktub dalam ICCPR maka sangat diperlukan pengawasan terhadap ormas dari pemahaman mengenai praktik dan konsep demokrasi dan negara hukum²⁵⁰. Persoalan ini menyentuh ambang batas sejauh mana kebebasan berserikat sebagai sukma demokrasi yang mengejawantah ke dalam format ormas harus berhadapan dengan sejumlah kaidah normatif yang bersifat pengawasan sebagai wujud otoritas negara. Di samping itu isu ini juga berhimpit dengan persoalan, pemenuhan, pemajuan, dan perlindungan HAM.

c. Pembinaan Organisasi Kemasyarakatan

Ketentuan pengawasan ormas di dalam UU Ormas tidak diatur secara eksplisit namun sebatas pembinaan saja. Pembinaan terhadap ormas yang dimaksud tersebut apabila terjadi pelanggaran-pelanggaran oleh ormas seperti yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum, dan/atau menerima bantuan pihak asing tanpa persetujuan Pemerintah Pusat dan/atau memberi

dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 UU Ormas maka ormas bergerak dalam ranah hukum publik. Keberadaan badan hukum ormas sebagai hukum publik juga diperkuat dengan adanya pengaturan ormas kedalam bentuk undang-undang.

²⁴⁹ Lihat ketentuan Pasal 4 UU Ormas.

²⁵⁰ Aminah, *Pengawasan terhadap Partai Politik di Indonesia untuk Mewujudkan Prinsip Negara Hukum Ditinjau dari Segi Politik Hukum*, <http://p3kham.lppm.uns.ac.id/jurnal/aminah1.pdf>. Ciri-ciri negara hukum demokrasi demokratis menurut Ten Berge sebagaimana dikutip H.R. Ridwan dalam artikel Aminah, ciri-ciri itu meliputi; a) asas legalitas, b) perlindungan hak asasi, c) pemerintah terikat pada hukum, d) monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum, e) pengawasan oleh hakim yang merdeka.

bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan bangsa dan negara, dapat dibekukan kepengurusannya. Kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum itu meliputi:

- a. menyebarkan permusuhan antar suku, agama, ras, dan antar golongan;
- b. memecah belah persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. merongrong kewibawaan dan/atau mendiskreditkan Pemerintah;
- d. menghambat pelaksanaan program pembangunan;
- e. kegiatan lain yang dapat mengganggu stabilitas politik dan keamanan.

Sedangkan pemerintah dapat membubarkan ormas apabila ormas menganut, mengembangkan dan menyebarkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme serta ideologi paham atau ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam segala bentuk dan perwujudannya, sesuai dengan ruang lingkup keberadaan organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan. Pembekuan dimaksud merupakan langkah pertama agar tindakan yang merugikan tersebut tidak berkelanjutan. Apabila tindakan tersebut masih berlanjut maka terhadap organisasi kemasyarakatan tersebut dapat diambil tindakan pembubaran. Keputusan pembekuan dan pembubaran diambil setelah mempertimbangkan semua segi dengan mengindahkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian maka tindakan yang dilakukan oleh pemerintah itu merupakan wujud demokrasi. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul merupakan salah satu wujud dari demokrasi, demokrasi mengandung makna kebebasan dan

persamaan. Demokrasi bertumpu kepada rakyat dan penghormatan kepada individu, namun sekaligus juga menentukan rambu-rambu bagaimana partisipasi rakyat dapat diimplementasikan. Dengan adanya rambu-rambu tersebut, maka terdapat pembatasan dalam melaksanakan hak atas kemerdekaan berserikat dan berkumpul.

d. Perbandingan Kebebasan Berserikat dan Berkumpul di Berbagai Negara

Sebagai perbandingan kebebasan berserikat dan berkumpul ormas di berbagai negara sebagai berikut:

(1) Cina

Dalam upaya menuju mendaftar dukungan rakyat yang luas dan keterlibatan, Partai Komunis China (PKC) pada tahun 1987 terus mengandalkan organisasi massa, "pesta demokrasi", dan organisasi profesional. Organisasi-organisasi, secara langsung dan tidak langsung berafiliasi dengan PKC, itu tanpa kecuali dipimpin oleh dan diserap dengan kader partai. Sebagai kendaraan sekunder atau penunjang untuk "garis massa partai," merupakan organisasi persatuan dukungan untuk saluran partai dan kebijakan dan menyampaikan kesan yang diinginkan oleh pihak yang strata luas penduduk didukung dan disatukan di belakang kepemimpinan komunis. Selain itu, ormas digunakan sebagai alat untuk menembus masyarakat luas, mendorong partisipasi rakyat, memobilisasi massa, dan mengintegrasikan mereka ke dalam kehidupan politik partai-diarahkan. Keberadaan ormas tersebut karena telah diatur dalam Pasal 35 Konstitusi Cina bahwa, "*Citizens of the People's Republic of China enjoy*

freedom of speech, of the press, of assembly, of association, of procession, and of demonstration." Pada teorinya Cina menganut prinsip demokrasi sentralistik Leninisme dan dari ide "garis massa".²⁵¹ Dalam pelaksanaannya, pemerintahan sangat sentralistik dan garis massa digunakan metode kontrol dengan tetap berhubungan dengan opini publik. Partisipasi kolektif dalam politik Cina adalah selektif dan sangat terkontrol. Kecuali untuk keanggotaan Partai Komunis Cina, ormas sungguh berperan supaya antara pemerintah dengan masyarakat tetap berhubungan.²⁵²

Kegiatan ormas dalam teori diwakili oleh *Chinese People's Political Consultative Conference* (CPPCC) tetapi dalam implementasinya diarahkan oleh *United Front Work Department of the Central Committee* (CPPC). The CPPCC memiliki komite nasional dan lokal dan terdiri dari berbagai kelompok dan individu: Partai Komunis Cina, "delapan partai demokratis"; organisasi massa, termasuk Federasi Seluruh China Serikat Dagang, Liga Pemuda Komunis, Seluruh China Federasi Perempuan, dan All-China Federasi Industri dan Perdagangan; minoritas; rekan-rekan dari Hong Kong, Macao, dan Taiwan, Cina di luar negeri; dan beredar ilmuwan, pendidik, tokoh budaya, wartawan, dan profesional medis. Pada bulan Juni 1983 CPPCC Keenam

²⁵¹ "Mass Organization China", <http://countrystudies.us/china/107.htm>, diunduh tanggal 17 Februari 2010.

²⁵² Demokrasi sentralistik dalam hal ini adalah setiap tingkat pemerintahan memilih tingkat tertinggi dan bertanggungjawab pada tingkat di bawah sedangkan garis massa maksudnya massa diijinkan untuk mengemukakan ide-ide kepada partai dan ke mengawasi pelaksanaan kebijakan dengan tujuan untuk menjaga pemimpin berhubungan dengan pengikut mereka. Diterjemahkan dan disadur dari John McCormick, *Comparative Politics in Transition Fourth Edition*, (California: Wadsworth, 2004), hal.259.

diadakan sesi pertama, yang dihadiri oleh 2039 delegasi, termasuk wakil-wakil dari Partai Komunis Cina (merupakan front persatuan yang terkait dengan CPPCC). Sesi CPPCC nasional biasanya diselenggarakan bersamaan dengan sidang Kongres Rakyat Nasional. Pada dasarnya CPPCC berfungsi memberikan konsultasi politik pada kebijakan negara yang besar dan mendorong sebuah front persatuan intelektual patriotik untuk memberi kontribusi pada modernisasi. CPPCC adalah simbol penting dari kerjasama multipartai dalam program modernisasi China, dan pemimpin reformasi telah semakin menekankan perannya.

Delapan "partai demokratis" sudah ada sejak sebelum 1950. Mereka termasuk Komite Revolusioner Guomintang Cina, didirikan pada tahun 1948 oleh anggota pembangkang dari *mainstream* Guomintang lalu di bawah kontrol Generalissimo Chiang Kai-shek; Cina Demokrat League, dimulai pada tahun 1941 oleh para intelektual di bidang pendidikan dan seni; Cina Demokrat Asosiasi Konstruksi Nasional, dibentuk pada 1945 oleh pendidik dan kapitalis nasional (industrialis dan pebisnis); Asosiasi Cina untuk Mempromosikan Demokrasi, dimulai pada tahun 1945 oleh para intelektual dalam budaya, pendidikan (dasar dan sekolah menengah), dan kalangan penerbitan; Cina Petani dan Buruh Partai Demokrat, berasal pada tahun 1930 oleh para intelektual dalam kedokteran, seni, dan pendidikan; China Zhi Gong Dang (Partai untuk Kepentingan Umum), didirikan pada tahun 1925 untuk menarik dukungan dari luar negeri Cina;

Jiusan (September Third) Society, didirikan pada 1945 oleh kelompok dari profesor perguruan tinggi dan ilmuwan untuk memperingati kemenangan perang "internasional melawan fasisme"; dan Taiwan Demokrat Self-Pemerintah Liga, dibuat pada tahun 1947 oleh "patriotik pendukung demokrasi yang berasal dari Taiwan dan sekarang berada di daratan."

Ormas-ormas yang paling menonjol diberi tanggung jawab utama untuk mendukung dan melaksanakan program reformasi. Secara khusus, pembentukan organisasi federasi untuk membantu anggota dalam memperoleh pengetahuan ilmiah modern dan keterampilan teknologi. Dalam keanggotaan dan organisasi-organisasi afiliasinya, intelektual itu harus dilindungi dan dianggap sebagai anggota kelas pekerja. Pekerja mengakuisisi hak untuk memeriksa dan membahas prinsip-prinsip pabrik direktur mereka, rencana manajemen, program reformasi, anggaran, dan rekening. Ormas juga memiliki hak untuk memilih dan mengawasi dan menilai para pemimpin di semua tingkat organisasi. Kongres pekerja yang diadakan dua kali setahun adalah organisasi diberdayakan untuk menjalankan hak-hak tersebut. Organisasi teratur yang mengelola urusan sehari-hari adalah badan serikat buruh. Perubahan ini liberalisasi dirancang untuk meningkatkan moral pekerja dan dengan demikian produktivitas mereka.

Sebagai contoh pada *All-China Youth Federation* yang beranggotakan 57 juta, tapi hal ini masih hanya sekitar 25% yang memenuhi syarat keanggotaan dan ada beberapa tanda

keanggotaan organisasi tersebut tidak menarik karena hanya menawarkan sedikit kesempatan mobilitas ke atas. Organisasi ini berfungsi sebagai sarana rekrutmen utama untuk anggota partai di masa depan. Kecuali untuk pejabat yang mempunyai peringkat tinggi.²⁵³

Di antara kelompok CPPCC lain, *All-China Women's Federation* memasukkan perempuan dalam daftar partai untuk menyebarkan ideologi dan kesadaran untuk meningkatkan tingkat pendidikan dan teknis. Hal ini juga untuk melindungi hak-hak perempuan, mempromosikan kesejahteraan, dan membantu mereka dalam perencanaan keluarga. *The All-China Federation of Literary and Art Circles* dipandu oleh prinsip "Let a hundred flowers bloom, let the hundred schools of thought contend" tapi dengan kualifikasi resmi ketat bahwa semua pekerjaan harus sesuai dengan empat prinsip utama (sosialisme, diktatur proletariat, mendukung kepemimpinan partai, dan Marxisme-Leninisme-Pikiran Mao Zedong). *All-China Federation of Youth* ini dirancang sebagai sebuah front persatuan patriotik, dengan Liga Pemuda Komunis sebagai "inti-nya." Sebuah organisasi pemuda yang berafiliasi adalah federasi seluruh mahasiswa China. *The All-China Federation of Industry and Commerce* juga ikut ambil bagian dalam upaya modernisasi, menawarkan jasa konsultan di bidang ilmu pengetahuan dan ekonomi, pelatihan guru dan manajer bisnis, dan menjalankan sekolah. Asosiasi Rakyat Cina untuk Persahabatan dengan Luar Negeri Negara-

²⁵³ *Ibid.* hal. 260.

negara bertanggung jawab untuk mempromosikan hubungan persahabatan dan saling pengertian di tingkat asing nonpemerintah melalui kontak dan pertukaran budaya. Pada tahun 1985 asosiasi memiliki hubungan dengan lebih dari 150 negara asing. Ada juga beberapa kelompok politik aktif antara Cina penganut Buddha, Islam, Taoisme, dan Kristen.

Ormas-ormas di Cina dimaksudkan untuk melanjutkan doktrinasi dan kepentingan politik. Cina juga menggambarkan kondisi makropolitik dan sentralisasi organisasi. Kebijakan-kebijakan Cina tidak semuanya partisipatif tetapi dibuat untuk memperkuat rezim, menekankan doktrinasi dan loyalitas politik.²⁵⁴ Ada kecenderungan keberadaan ormas-ormas di Cina untuk mendesentralisasikan sistem sosial.

(2) Rumania

Sejumlah ormas di Rumania mempunyai kontribusi terhadap perkembangan Partai Komunis Rumania (PCR). Ormas-ormas tersebut meliputi ormas tradisional (pemuda, buruh, dan organisasi perempuan) dan jenis baru dari ormas politik seperti Dewan Nasional Rakyat Pekerja dan ormas yang mewakili kelompok etnis besar.

Di Rumania terdapat jaminan hak konstitusional untuk bergabung bersama dalam organisasi pada warga negaranya. Konstitusi mendefinisikan peran partai terkemuka dalam hubungannya dengan ormas, bahwa melalui organisasi seperti PCR yang diselenggarakan oleh kelas pekerja, kaum tani, kaum

²⁵⁴ Diterjemahkan dari Richard H. Hall, *op.cit.*, hal. 79.

intelektual, dan kategori lainnya pekerja dan memobilisasi dalam perjuangan untuk penyelesaian pembangunan sosialisme.²⁵⁵ Pengaturan mengenai kebebasan berserikat dan berkumpul ini diatur dalam Pasal 40 ayat (1) dan (2) *Constitution of Romania* yang menentukan:

- (1) *Citizens may freely associate into political parties, trade unions, employers associations, and other forms of association.*
- (2) *The political parties or organizations which, by their aims or activity, militate against political pluralism, the principles of a State governed by the rule of law, or against the sovereignty, integrity or independence of Romania shall be unconstitutional.*²⁵⁶

Ada dua kelas ormas yang didasarkan pada kepentingan bersama dan kategori orang, seperti pemuda dan asosiasi perempuan, dan berdasarkan pada profesi, seperti *General Union of Trade Unions (Uniunea Generala (Generala) a Sindicatelor din România, UGSR)*. Beberapa kelompok milik organisasi internasional dan asosiasi, seperti Federasi Serikat Dagang Dunia dan Federasi Pemuda Demokratik Dunia.

Pada November 1968, Dewan Rakyat Pekerja Kebangsaan Hungaria dan Dewan Rakyat Pekerja Kebangsaan Jerman didirikan. Yang pertama telah unit di judete lima belas, dan yang aktif di sembilan. Dalam judete dengan populasi Serbia atau Ukraina substansial, dewan lokal didirikan untuk kelompok-kelompok. Dewan kewarganegaraan berafiliasi dengan Persatuan Demokrasi Sosialis dan *Unity Front*.

²⁵⁵ "Romania", <http://countrystudies.us/romania/71.htm>, diunduh tanggal 17 Februari 2010.

²⁵⁶ "Constitution of Romania", Psl 40 ayat (1) dan (2), <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371&idl=2>, diunduh tanggal 25 Maret 2010.

Pada 1980-an, UTC tetap salah satu organisasi massa yang paling kuat di Rumania. UTC memiliki keanggotaan dari beberapa 3,7 juta pada 1984 dibandingkan dengan 2,5 juta pada tahun 1972 awal. Keanggotaan terbuka bagi orang antara usia lima belas dan dua puluh enam; UTC lebih dari delapan belas anggota juga bisa menjadi anggota PCR. Kesepuluh Partai Kongres pada tahun 1969 memperkenalkan persyaratan bahwa pelamar di bawah usia 26 tahun akan diterima ke dalam partai hanya jika mereka UTC anggota.

Struktur UTC mengalami sejumlah perubahan dalam dekade berikut penciptaannya. Pada tahun 1984 awal, organisasi berfungsi pada tingkat nasional dengan Sekretariat delapan anggota, termasuk sekretaris pertama, yang juga ketua UTC, dan biro dua puluh satu calon anggota penuh dan sepuluh. Sekretaris pertama UTC juga menjabat menteri muda. Pada akhir 1980-an, anak Ceausescu itu, Nicu, berfungsi sebagai sekretaris UTC pertama. Pada masing-masing empat puluh judete dan kota Bucharest, komite UTC adalah pola setelah organisasi tingkat nasional. UTC memiliki fasilitas sendiri penerbitan dan menerbitkan propaganda sendiri organ, Scinteia Tineretului (*The Spark of Youth*).

Sebuah gerakan pemuda kedua yang diciptakan untuk orang-orang muda antara usia sembilan dan empat belas. Tanggung jawab organisasi yang sejajar dari UTC dan terlibat pelatihan politik dan patriotik. Sampai tahun 1966, perintis berfungsi sebagai bagian integral dari UTC, tapi setelah itu berada di

bawah kendali langsung dari pihak Komite Pusat. Organisasi resmi yang mewakili semua pekerja *bluecollar dan whitecollar*, pada Uni Jenderal Perdagangan Serikat dari Romania (din Uniunea Generala Sindicatelor Rumania - UGSR) adalah ormas terbesar di Rumania, dengan keanggotaan berjumlah 7,3 juta di tahun 1985. Dipimpin oleh Dewan Pimpinan Pusat, UGSR terdiri dari sebelas federasi serikat pekerja dan dewan empat puluh satu daerah, satu untuk setiap judet dan kota Bucharest. Dewan Pimpinan Pusat memiliki ketua, ditunjuk oleh Komite Sentral PCR, delapan wakil ketua, dua sekretaris, dan komite eksekutif empat puluh delapan anggota. Pada akhir 1980-an, diperkirakan ada 12.000 unit serikat lokal.

Fungsi utama dari serikat buruh adalah transmisi kebijakan pemerintah tergantung pada tingkat dari pemerintahan itu sendiri. Undang-undang UGSR menentukan organisasi akan melakukan kegiatan di bawah kepemimpinan politik PCR. Ketentuan yang serupa telah dimasukkan dalam undang-undang komite UGSR judet. Pada tahun 1971 awal, setelah masalah tenaga kerja meningkat, PCR mengambil langkah-langkah untuk mereformasi organisasi serikat pekerja. Serikat buruh akan melayani pihak sebagai kerangka kerja untuk mengatur konsultasi dengan massa dan sebagai forum tempat para pekerja bisa membicarakan tentang pembangunan ekonomi dan sosial negara. Kemudian undang-undang UGSR diperkenalkan untuk mereformasi sistem yang gagal, dan serikat buruh masih tidak dapat menyelesaikan masalah dalam hal upah dan standar hidup.

(3) Korea Utara

Semua ormas di Korea Utara dipandu dan dikendalikan oleh partai termasuk sejumlah organisasi politik dan sosial yang muncul berkaitan dengan dukungan terhadap *interest group*.²⁵⁷ Banyak organisasi ini didirikan pada tahun-tahun awal *Korean Worker's Party* (KWP) sebagai kendaraan partai politik upaya pihak untuk menembus lintas batas penduduk lebih luas.²⁵⁸

Ormas di Korea Utara memiliki fungsi lain yang penting yaitu untuk menciptakan kesan bahwa ada non komunis sosial, kelompok-kelompok politik, budaya, dan profesional yang dapat bekerja dengan rekan-rekan mereka di Korea Selatan menuju reunifikasi nasional. Sebagian besar ormas ini didirikan untuk mengembangkan strategi terpadu dalam berurusan dengan pengaturan pembangunan Korea Selatan dan negara-negara asing dan organisasi lain. Pada bulan Juli tahun 1992, hal tersebut termasuk Partai Sosial Demokrat Korea yang dipimpin oleh Yi Kyepaek; Partai Chondoist Chongu dipimpin oleh Chong-hyok Sin, *the Socialist Working Youth League* (SWYL) dipimpin oleh Ch'oe

²⁵⁷ "North Korea Mass Organizations", <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-9600.html>, diunduh tanggal 17 Februari 2010.

²⁵⁸ Korea Utara menyatakan bahwa KWP didirikan oleh Kim II Sung pada tahun 1945. Sebagaimana diketahui bahwa Kim Sung II adalah seorang sekretaris *KWP Central Committee Secretariat* and ketua *National Defense Commission*. Sejak saat itu KWP berada dalam satu kekuasaan dengan satu partai dari KWP. KWP sejauh ini merupakan entitas politik yang paling signifikan di Korea Utara. Keunggulannya berada di setiap lapisan masyarakat tersebut di luar jangkauan perbedaan pendapat dan perselisihan. Keanggotaan KWP terdiri dari "*advanced fighters*" yang meliputi; pekerja, petani dan kaum intelektual. Pada prinsipnya setiap pekerja, petani, tentara dan unsur revolusioner bisa bergabung ke dalam partai namun militer mempunyai peran politik yang cukup besar dan setiap pemimpin militer memiliki posisi yang prestisius di puncak organ partai. Kim menggunakan partai dan pemerintah untuk untuk mengkonsolidasikan kekuasaannya. Politik berfungsi sebagai kompetisi kekuasaan dengan kelompok calon dan dukungan kepentingan kelompok khusus tidak erat dengan pengaturan Korea Utara. Lihat "Government", <http://countrystudies.us/north-korea/55.htm>, diunduh tanggal 27 April 2010.

Yong-Hae; the *Committee for the Peaceful Reunification of the Fatherland* dipimpin oleh Yun-pok Ki; the *Korean Democratic Women's Union* yang dipimpin oleh istri Kim Il Sung, Kim Song-ae; the *Korean National Peace Committee* yang dipimpin oleh Chong Chun-ki; the *Korean Students Committee* dipimpin oleh Mun-Tok Kyong ; the *General Federation of Trade Unions* dipimpin oleh Han Ki-chang, dan banyak lainnya. Pada awal 1990, the *Committee for the Peaceful Reunification of the Fatherland* secara aktif terlibat dalam pembicaraan rekonsiliasi dua Korea. Jaminan kebebasan berserikat dan berkumpul warga negara Korea Utara itu diatur dalam *Article 67 The Democratic People's Republic of Korea (DPRK's Socialist Constitution)* bahwa:

Citizens are guaranteed freedom of speech, of the press, of assembly, demonstration and association. The State shall guarantee conditions for the free activity of democratic political parties and social organizations.²⁵⁹

Dengan demikian ormas di Korea Utara lebih menekankan pada kepentingan partai yang pada akhirnya berakhir pada kepentingan politik terhadap adanya reunifikasi sosial.

(4) Kuba

Hubungan antara masyarakat sipil dan negara Kuba ternyata bahkan lebih rumit dalam rezim otoriter.²⁶⁰ Rezim non-demokratis berupaya untuk menjaring masyarakat sipil dalam

²⁵⁹ "DPRK's Socialist Constitution", http://www1.korea-np.co.jp/pk/061st_issue/98091708.htm, diunduh tanggal 29 April 2010.

²⁶⁰ Marie Peřinová dan Nikola Hořejš, "Civil Society in Cuba", <http://www.cubalog.eu/index.php?id=18&article=29>, diunduh tanggal 25 April 2010.

struktur tersebut, misalnya dengan mendirikan organisasi massa yang akan menjamin bahwa orang yang mengaku hanya kepentingan yang dapat dikendalikan oleh negara. Pendirian ormas tersebut diatur dalam Pasal 7 Bab 1 Konstitusi 1976 direvisi tahun 1992 bahwa:

The Cuban socialist state recognizes and stimulates the social and mass organizations, which arose from the historic process of struggles of our people. These organizations gather in their midst the various sectors of the population, represent specific interests of the same and incorporate them to the tasks of the edification, consolidation and defense of the socialist society.

Bahkan pengaturan terhadap ormas pemuda diatur tersendiri juga dalam konsitusi Kuba.²⁶¹ Berdasarkan Konstitusi Kuba Pasal 6, Bab 1 dari Konstitusi 1976, direvisi tahun 1992 menentukan:

*The Young Communist League, the organization of Cuba's vanguard youth, has the recognition and encouragement of the state in its main duty of promoting the active participation of young people in the tasks of building socialism and adequately preparing the youth to be conscientious citizens capable of assuming ever greater responsibilities for the benefit of our society.*²⁶²

Dalam ketentuan tersebut menyatakan peran utama ormas itu untuk meningkatkan partisipasi aktif dari massa pemuda dalam tugas membangun sosialisme dan untuk mempersiapkan pemuda menjadi warga yang dewasa mampu menerima tanggung jawab besar manfaat untuk masyarakat Kuba.

Pada tahun 1960 telah *Federaci n de Mujeres Cubanas* telah didirikan untuk mewakili perempuan Kuba. Ormas-ormas telah

²⁶¹ Organisasi pemuda terbesar di Kuba adalah *Union de Jovenes Comunistas*.

²⁶² "Constitution of The Republic of Cuba 1992", http://www.cubanet.org/ref/dis/cons_92_e.htm., diunduh tanggal 25 Maret 2010.

ditetapkan dan berada di bawah kontrol negara yang ketat tetapi tidak melayani untuk membela kepentingan warga. Warga yang aktif yang ingin mempromosikan kepentingan tertentu atau memberikan layanan dalam rangka untuk memastikan dukungan mereka terhadap kebijakan negara akan membentuk asosiasi. Namun, negara tidak dapat menjamin mulai mendirikan asosiasi kecil, baik terdaftar dan ilegal. Dengan demikian dari perorangan dan kelompok warga terbentuk seperti dokter independen, perpustakaan independen, guru independen, serikat buruh independen dan sebagainya. Beberapa dari mereka beroperasi sebagai individu sedangkan beberapa kelompok sebagai cukup terorganisir dan terstruktur, namun semua berusaha untuk bekerja di wilayah publik dan memajukan kepentingan masing-masing merupakan bagian dari masyarakat sipil yang muncul di Kuba.

(5) Angola

Angola merupakan negara demokratis dan negara hukum yang menjamin kebebasan individu untuk menjadi anggota kelompok organisasi sosial. Hal tersebut telah ditentukan *Article 2 Angola Constitution* :

*The Republic of Angola shall be democratic State based on the rule of law, national unity, the dignity of the individual, pluralism of expression and political organization, respecting and guaranteeing the basic rights and freedoms of persons, both as individuals and as a members of organized social groups.*²⁶³

²⁶³ "Angola Constitution", *Kompilasi Konstitusi Sedunia*, Buku 1 (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal. 89.

Terdapat tiga ormas yang berafiliasi dengan *the Popular Movement for the Liberation of Angola-Youth Movement (MPLA-PT)*, *the Organization of Angolan Women (OMA)*, dan UNTA pada tahun 1988.²⁶⁴ Masing-masing ormas didirikan sebagai sebuah gerakan sosial antikolonial selama tahun 1960-an dan berafiliasi ketika MPLA-PT menjadi sebuah partai pelopor pada tahun 1977. Meskipun ormas-ormas ini secara resmi merupakan bagian dari partai yang menganut doktrin Marxis-Leninis, mereka terus beroperasi dengan otonomi relatif. Ideologi partai yang cukup kuat keberatan terhadap kemerdekaan ini dan kadang-kadang memperlakukan pemimpin-pemimpin organisasi dengan penghinaan padahal di dalam Konstitusi Angola telah diatur mengenai peran partai politik di setiap program dan kegiatannya, khususnya terdapat pada *Article 4 Angola Constitution* bahwa:

Political parties shall, in their objectives, program and activity, contribute to:

- (a) Consolidation of the Angolan nation, national independence and strengthened national national unity;*
- (b) The safeguarding of territorial integrity*
- (c) The defense of national sovereignty and democracy;*
- (d) The protection of fundamental freedoms and the rights of the individual;*
- (e) The defense of republican form and unitary and secular nature of the State.*²⁶⁵

Pada akhir tahun 1970-an, ormas menjadi sasaran penting dari kampanye ratifikasi. Peran mereka dalam masyarakat untuk

²⁶⁴ "Mass Organizations and Interest Groups" <http://countrystudies.us/angola/103.htm>, diunduh tanggal 27 April 2010.

²⁶⁵ "Angola Constitution", *loc.cit.*, Psl.2.

menyebarkan informasi tentang kebijakan partai dan meningkatkan partisipasi dalam program-program. Pada dekade berikutnya, petinggi MPLA-PT terus mengkritik kurangnya koordinasi agenda organisasi dengan kebutuhan pihak. Ormas-ormas menjadi pusat kebencian publik terhadap pengawasan MPLA-PT. Ormas-ormas tersebut juga belum efektif mengorganisir atau memobilisasi melawan kekuasaan MPLA-PT. Seperti telah diketahui sebelumnya bahwa keberadaan ormas-ormas tersebut tidaklah melanggar ketentuan Konstitusi Angola yang unsure-unsurnya memenuhi rumusan ketentuan *Article 32 paragraph (3) Angola Constitution* bahwa:

*Groupings whose aims or activities are contrary to the fundamental principles set out in Article 158 of the Constitutional Law and penal laws, and those that, even indirectly, pursue political objectives through organizations of a military, paramilitary or militarized character, secret organizations, and those with racist or tribalist ideologist will be prohibited.*²⁶⁶

Berkenaan dengan organisasi kepemudaan Angola, JMPLA didirikan pada tahun 1962 dan diubah menjadi tempat pelatihan bagi aktivis MPLA-PT pada tahun 1977. JMPLA menyatakan memiliki anggota sebanyak 72.000, sebagian besar remaja dan mahasiswa, pada tahun 1988. JMPLA melakukan latihan militer dan kelompok-kelompok studi politik, mengukur keberhasilan

²⁶⁶ *Ibid.*, hal. 92, Psl. 32. Tribalisme adalah sebuah "benteng sosial kuno yang melindungi warga negaranya dengan rasa aman. Tribalisme untuk konteks kehidupan masyarakat ribuan tahun yang lalu masih bisa memadai namun untuk lingkungan masyarakat modern seperti sekarang tribalisme merupakan bentuk persekutuan yang sudah sangat basi dan kadaluarsa. Dunia riil yang ada adalah sebatas ruang lingkup pengalaman suku tersebut. Pusat kehidupan dan pusat dunia adalah diri mereka sendiri. Dengan kata lain, persekutuan mereka sajalah yang bisa disebut sebagai dunia. Tribalisme dalam arti sekarang adalah sebuah ilusi politik yang menyesatkan dan palsu. Lihat Eka Darmaputera, *Struggling in Hope Bergumul dalam Pengharapan*, cet. 3 (Jakarta: Gunung Mulia, 2004), hal. 202.

dalam kelompok terutama oleh komitmen individu untuk revolusi sosialis. Kongres Kedua JMPLA diadakan pada tanggal 14 April 1987, tanggal yang juga dirayakan sebagai Hari Pemuda Nasional.

Pada kongres MPLA-PT tahun 1980 dan 1985, anggota partai mengkritik kegagalan para pemimpin ormas pemuda ketika mendorong aktivisme politik. Mereka protes terhadap kelompok pemuda pada sikap borjuis, materialisme, dan sikap apatis politik mereka yang terdeteksi pada anak-anak dan remaja. Pemimpin MPLA-PT menugaskan JMPLA membimbing organisasi anak-anak nasional (*Organizacao dos Pioneiros Agostinho Neto - OPA*). Tujuan dari OPA adalah untuk mendidik semua anak nilai patriotik, sosialisme, dan pentingnya belajar, bekerja, dan pengetahuan ilmiah. Didirikan sebagai para Perintis pada tahun 1975, kelompok ini mengambil nama presiden pertama di konferensi kedua pada November 1979. Pemimpin JMPLA umumnya memandang OPA sebagai dasar untuk merekrut aktivis politik potensial.

Berkenaan dengan organisasi pekerja, UNTA diselenggarakan pada tahun 1960 di Kongo Belgia (ada sekarang Zaire) untuk membantu pengungsi dan anggota MPLA yang diasingkan dalam upaya untuk mempertahankan hubungan sosial dan mencari pekerjaan. Pengelolaan UNTA menjadi lebih sulit setelah kemerdekaan. Markas UNTA dipindahkan ke Luanda, di mana kekurangan pekerja terampil dan personil untuk program pelatihan manajemen. Pemimpin-pemimpin UNTA bekerja untuk

mengubah grup dari tambahan bagi tentara pembebasan nasional untuk sebuah serikat buruh negara, tetapi didorong oleh gerakan "kekuatan rakyat", banyak pekerja berpikir dengan adanya kemenangan MPLA maka mereka berhak untuk mengambil kendali tempat kerja mereka. Pemimpin-pemimpin UNTA menemukan bahwa hak-hak pekerja kadang-kadang diberikan prioritas yang lebih rendah daripada kewajiban pekerja, dan pekerja industri menemukan diri mereka bertentangan dengan pemerintah dan pimpinan serikat buruh mereka sendiri. Ketegangan ini diperburuk oleh tuntutan pekerja militan yang lebih menyukai program nasionalisasi lebih luas daripada yang dilakukan oleh pemerintah. Beberapa pekerja menentang kompensasi dari pemilik asing.

Selain ormas pekerja, ormas wanita Angola yaitu OMA didirikan pada tahun 1963 untuk memobilisasi dukungan untuk MPLA masih muda. Perempuan menjadi prioritas utama dimasukkan dalam proses politik setelah kemerdekaan. Keanggotaannya meningkat menjadi 1,8 juta pada tahun 1985 namun menurun hingga 1987 kurang dari 1,3 juta. Penurunan kelompok ini disebabkan pada destabilisasi regional dan perang yang terlantar dan keluarga hancur di daerah pedesaan, di mana lebih dari dua pertiga anggota OMA tinggal.

Pada tahun 1980-an, program keaksaraan OMA didirikan untuk memperluas kesempatan pendidikan bagi perempuan, dan pemerintah mengeluarkan undang-undang baru yang melarang diskriminasi gender dalam upah dan kondisi kerja. MPLA-PT

retorika menekankan kesetaraan antara kedua jenis kelamin sebagai prasyarat untuk sebuah negara sosialis yang makmur. Melalui OMA, beberapa perempuan yang bekerja di organisasi-organisasi kesehatan dan pelayanan sosial, melayani pengungsi dan keluarga pedesaan. Namun lebih banyak perempuan mencari pekerjaan dalam mengajar dan profesi dari mana mereka telah dikeluarkan di masa lalu, dan sejumlah tempat yang sangat kecil diduduki penting dalam pemerintahan dan MPLA-PT. Namun, kebanyakan wanita Angola miskin dan pengangguran.

Perbandingan keberadaan ormas-ormas di negara-negara yang berideologi komunis dan sosialis tersebut dilakukan untuk mengetahui sejauh mana fungsi dan peran ormas-ormas tersebut sebagai wujud kemerdekaan berserikat dan berkumpul dibandingkan dengan Indonesia yang menganut ideologi Pancasila. Penulis mendapatkan kesimpulan bahwa keberadaan ormas yang menganut ideologi komunis sosialis ternyata sebatas perpanjangan tangan dari partai politik dan berfungsi untuk menghubungkan antara pemerintah dengan warga masyarakat. Hal ini dikarenakan bahwa ideologi komunis sebagai salah satu bentuk ideologi tertutup lebih mengutamakan kepentingan masyarakat daripada kepentingan individu sehingga jenis-jenis ormas yang eksis tidak bervariasi (atas dasar kesamaan kegiatan, fungsi, profesi, agama, dan kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa)²⁶⁷ seperti ormas-ormas di negara Indonesia yang menganut ideologi Pancasila seperti yang telah ditentukan

²⁶⁷ Lihat Ketentuan Pasal 1 UU Ormas.

dalam Ketetapan No. II/MPR/1978 bahwa bagi bangsa Indonesia tujuan pembangunan masyarakat adalah manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia.²⁶⁸ Selain keberadaan ormas di Indonesia beragam jenisnya namun memiliki kedudukan yang berbeda dengan negara Cina, Rumania, Angola, Korea Utara dan Kuba yakni sebagai mitra pemerintah yang fungsinya untuk mengontrol kebijakan pemerintah.

Indikator untuk menentukan tingkat kebebasan berserikat dan berkumpul dalam ormas itu berkaitan antara ideologi dan sistem politik yang dianut oleh suatu negara yang kemudian diatur dalam konstitusi masing-masing negara. Seperti dikemukakan oleh Heydebrand yang dikutip oleh Richard H. Hall dalam buku *Organizations Structures, Process, and Outcomes* bahwa:

*Organizations are part of the political system. They also contain their own internal political system, which is an important consideration for centralization. There are contradictions between traditional control structures and new forms of organizing, such as a long the lines of professionals organizations.*²⁶⁹

Ormas adalah bagian dari sistem politik sebagai komponen infrastruktur politik dari bagian masyarakat madani dalam mencapai tujuan pembangunan nasional. Berdasarkan perbandingan dari beberapa negara di atas maka Penulis berpendapat terdapat batasan-batasan yang berbeda berupa ideologi kemudian dituangkan ke dalam masing-masing konstitusi negara. Pada

²⁶⁸ Lihat Naskah Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa) dalam Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa), *op.cit.*, hal. 560.

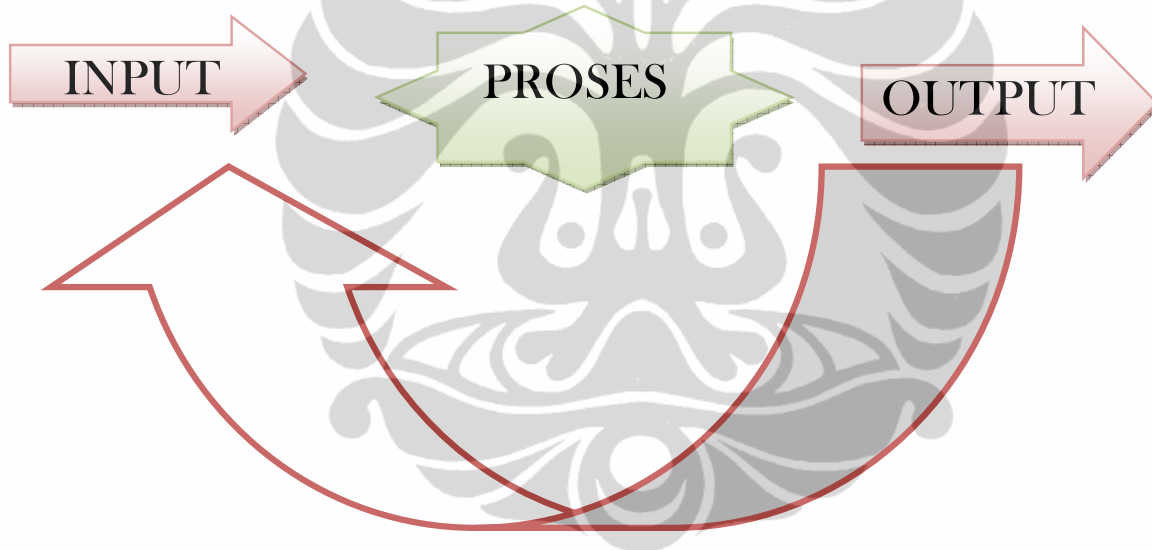
²⁶⁹ Richard H. Hall, *op. cit.*, hal. 80.

akhirnya berimplikasi terhadap peran dan fungsi masing-masing ormas di setiap negara itu juga berbeda-beda.

Sistem politik suatu negara berkaitan dengan kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat dalam ormas karena di dalamnya terdapat *input*, *process*, dan *output* sebagaimana digambarkan dalam bagan berikut ini:

Bagan 5.1.

**Hubungan antara Sistem Politik dengan Organisasi
Kemasyarakatan**



Keterangan:

Input dalam sebuah sistem politik adalah aspirasi masyarakat atau kehendak rakyat berupa tuntutan, dukungan dan sifat apatis.²⁷⁰ Proses dalam sistem politik mencakup serangkaian tindakan pengambilan keputusan baik oleh lembaga legislatif,

²⁷⁰ Secara etimologis sistem politik adalah seluruh keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian yang berkaitan dengan urusan negara. Atau dengan kata lain, sistem politik adalah kumpulan elemen/unsur yang satu sama lain saling terkait dalam urusan negara yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Lihat Abdurachman, "Sistem Politik Indonesia", <http://pksm.mercubuana.ac.id/new/elearnin/g/.../94018-1-849228109408.doc>, diunduh tanggal 9 Mei 2010.

eksekutif, dan yudikatif dalam memenuhi atau menolak aspirasi masyarakat. *Output* sistem politik berupa kebijakan publik yang bisa berupa pemenuhan aspirasi masyarakat atau penolakan aspirasi masyarakat.

Sistem politik tersebut dilaksanakan dalam kerangka demokrasi yang mana berkaitan dengan sistem kekuasaan sebagaimana terbagi ke dalam tiga wilayah atau domain sebagaimana dikemukakan olehn Jimly Asshiddiqie bahwa:

Sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama biasa dibedakan dalam tiga wilayah domain, yaitu negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat (*civil society*). Ketiga wilayah atau domain kekuasaan itu mempunyai logika dan hukumnya sendiri-sendiri. Ketiganya diidealkan harus berjalan seiring dan sejalan, sama-sama kuat, dan sama-sama saling mengendalikan satu sama lain, tetapi tidak boleh saling mencampuri atau dicampuradukan.

Jika kekuasaan negara melampaui kekuatan masyarakat (*civil society*) dan pasar (*market*), demokrasi dinilai tidak akan tumbuh karena terlalu didikte dan dikendalikan oleh kekuasaan negara. Jika kekuasaan pasar terlalu kuat, melampaui kekuatan '*civil society*' dan negara, berarti kekuatan uanglah atau kaum kapitalislah yang menentukan segalanya dalam peri kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Tetapi jika kekuasaan yang domain adalah '*civil society*', sementara negara dan pasar lemah, maka yang akan terjadi adalah '*chaos*', '*messy*', '*government less*', yang berkembang tanpa arah yang jelas. Karena itu yang paling dianggap ideal adalah untuk demokrasi adalah apabila ketiga wilayah kekuasaan itu tumbuh seimbang, sama-sama kuat dan saling pengaruh dan mempengaruhi satu sama lain dalam hubungan yang fungsional dan simetris.²⁷¹

Dengan demikian maka ketiga-tiganya harus berjalan seimbang dan idealnya salah satu tidak ada yang bersifat dominan sehingga tujuan nasional dapat terwujud.²⁷²

²⁷¹ Jimly Asshiddiqie 2, *op.cit.*, hal. 43.

²⁷² Tujuan nasional pada setiap negara berbeda-beda yang biasanya ditentukan dalam masing-masing konstitusi. Tujuan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia

Kebebasan berserikat dan berkumpul dalam ormas ini mempunyai konsekuensi dalam demokrasi yang harus diperhatikan yakni memberikan kesempatan kepada rakyat selaku warga negara untuk menjalankan hak dan kewajiban politiknya dalam bernegara. Seperti yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl bahwa:

*"Democracy provides opportunities for effective participation; equality in voting; gaining enlightened understanding; exercising final control over the agenda; inclusion of adults."*²⁷³

Demokrasi akan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk partisipasi yang efektif; persamaan dalam memberikan suara; mendapatkan pemahaman yang jernih; melaksanakan pengawasan akhir agenda; dan pencakupan warga dewasa. Penulis juga sependapat dengan Bambang Shergi Laksmono bahwa "Ormas sebagai mitra pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan".²⁷⁴ Mitra pemerintah maksudnya dalam hal mengontrol kebijakan pemerintah yang dilakukan dengan idealisme dan integritas anggota-anggota ormas tersebut. Konsekuensi demokrasi tersebut akan memberikan standar ukuran umum dalam melihat suatu negara sebagai negara demokrasi. Dengan kata lain, ketika kesempatan-kesempatan yang

ditentukan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea IV yaitu: " Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

²⁷³ Robert A. Dahl, *On Democracy*, (USA: Yale University Press, 1998), hal. 120.

²⁷⁴ "Nasional Demokrat Ormas Barisan Sakit Hati?", <http://bataviase.co.id/node/81990>, diunduh tanggal 3 Februari 2010.

merupakan konsekuensi dari standar ukuran umum negara demokrasi tersebut tidak dijalankan, maka negara tersebut tidak dapat dikualifikasikan sebagai negara demokratis.

Kebebasan berserikat dan berkumpul memberi kesempatan kepada rakyat secara luas untuk berpartisipasi secara efektif dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kebijakan publik. Ormas sebagai salah satu elemen demokrasi yang mempunyai hak dan kedudukan yang sama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kekuatan-kekuatan politik ini merupakan kekuatan infrastruktur politik yang perlu diberikan tempat secara proporsional dalam demokrasi partisipatoris. Peran dari ormas sebagai salah satu dari elemen masyarakat diperlukan dalam demokrasi partisipatoris.²⁷⁵ Memberikan aspirasi pada pemerintah demi mencapai tujuan nasional dilakukan ormas dengan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan.²⁷⁶ Partisipasi itu

²⁷⁵ Huntington memberikan definisi 'partisipasi politik', sebagai "kegiatan yang dilakukan oleh para warga negara dengan tujuan mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Partisipasi dapat secara spontan, secara kesinambungan atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal, atau illegal, efektif atau tidak efektif." Dari definisi tersebut terlihat bahwa substansi dari partisipasi adalah kegiatan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah, tanpa melihat bentuk, sifat dan hasil dari partisipasi yang dilakukannya. Dalam definisi tersebut terdapat empat hal pokok, yaitu:

- Partisipasi adalah mencakup 'kegiatan-kegiatan', tidak memasukkan di dalamnya yang berupa 'sikap-sikap' terhadap orientasi politik;
- Partisipasi adalah kegiatan politik warga negara perseorangan dalam peranannya sebagai warga negara biasa; artinya, bukan kegiatan dari orang-orang yang memang berkecimpungan dalam profesi politik atau pemerintahan;
- Partisipasi, adalah hanya merupakan kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah;
- Partisipasi mencakup semua kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pemerintah tanpa memperdulikan apakah kegiatan itu benar-benar mempunyai dampak untuk itu atau tidak. Cecep Darmawan, "Pemilu dan Penguatan Demokrasi", *Jurnal Konstitusi PKK-FH Universitas Wisnuwardhana Vol.1 No.1 Juni 2009*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009), hal. 29-30.

²⁷⁶ Setidaknya terdapat lima penyebab pokok yang memberikan dorongan terhadap keinginan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pemerintahan, yaitu modernisasi; perubahan-perubahan struktur sosial kelas sosial; pengaruh kaum intelektual dan komunikasi mssa modern; konflik di antara kelompok-kelompok

dapat dilakukan dalam rangka kebebasan dan persamaan warga negara dalam penyelenggaraan suatu negara karena dengan asumsi yang menjadi dasar demokrasi dan partisipasi adalah dirinya sendiri yang paling tahu tentang apa yang baik bagi dirinya.²⁷⁷

Dalam mewujudkan suatu negara yang demokratis, pelaksanaan hak asasi manusia dalam hal kebebasan berserikat berkumpul itu perlu diatur dalam suatu kesepakatan yang ditetapkan menjadi sebuah aturan yang akan mengatur kehidupan seluruh rakyat itu sendiri karena demokrasi tidak hanya berkaitan dengan tujuan sebuah ketetapan tetapi juga berkaitan dengan proses dalam membuat ketetapan itu sendiri. Hal ini merupakan salah satu refleksi dari gagasan demokrasi yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye dan Harmon Zeilgler dalam buku *The Irony of Democracy Uncommon Introduction to American Politics* sebagaimana dikutip oleh Ramlan Surbakti yaitu:

Merupakan pemerintahan yang dipimpin oleh mayoritas dengan pengakuan hak-hak minoritas, yaitu hak kebebasan berbicara, berserikat, berkumpul, mendapatkan informasi, membentuk partai oposisi, dan menjalankan jabatan-jabatan publik.²⁷⁸

pemimpin politik; dan keterlibatan pemerintah yang meluas dalam urusan sosial, ekonomu dan kebudayaan. *Ibid.*, hal. 34.

²⁷⁷ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1999), hal. 140.

²⁷⁸ *Ibid.*, hal. 7. Tiga hal refleksi gagasan dari demokrasi yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye dan Harmon Zeilgler adalah:

- Merupakan partisipasi rakyat di dalam keputusan yang membentuk kehidupan individu-individu dalam suatu masyarakat;
- Merupakan komitmen untuk menghargai martabat individu dan menjamin nilai-nilai kehidupan yaitu kebebasan dan kepemilikan;
- Suatu komitmen untuk memberikan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk mengembangkan kemampuan dirinya.

Semuanya itu dilakukan untuk mencapai kepentingan masing-masing individu dengan berserikat dan berkumpul untuk mencapai semua tujuan mereka.

Gagasan demokrasi terhadap pengakuan kebebasan berserikat dan berkumpul dalam ormas tersebut sudah menjadi peran negara. Peran negara tidak hanya sekedar menerbitkan dan melengkapi perangkat peraturan perundang-undangan yang diterbitkan tetapi juga bagaimana negara memberi jaminan bahwa peraturan perundang-undangan yang diterbitkan bisa menjadi dasar pengelolaan konflik antar masyarakat secara bijak, sehingga berbagai potensi gejolak politik bisa dieliminasi. Konflik dalam pengertian yang luas, yakni perbedaan sosiokultural, politik dan ideologis di antara berbagai kelompok masyarakat khususnya ormas, pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari hakikat keberadaan manusia dalam kehidupan kolektif.

B. Peraturan Perundang-undangan tentang Organisasi Kemasyarakatan di Indonesia berdasarkan asas Pancasila

Upaya penegakkan HAM di Indonesia lebih banyak ditentukan melalui pengaturan-pengaturan HAM dari masa ke masa oleh pemerintah/penguasa. Dalam perkembangannya, hal ini dilakukan melalui pencantuman ketentuan-ketentuan tentang HAM di dalam UUD 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) 1949, dan UUD Sementara 1950, yang penerapannya masing-masing diatur dalam UU. Dalam UUD 1945 (dan dalam UUD 1945 Setelah Perubahan Pertama dan Kedua Tahun 2000), pengaturan HAM yang berhubungan dengan Ormas dan LSM diatur dalam Pasal 28 UUD 1945. Hal

serupa diatur dalam Pasal 20 Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (KRIS 1949) yaitu "Hak penduduk atas kebebasan berkumpul dan berapat setjara damai diakui dan sekadar perlu didjamin dalam peraturan2 undang-undang"²⁷⁹ dan dalam ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 (UUDS 1950) yaitu "Hak penduduk atas kebebasan berkumpul dan berapat diakui dan diatur dengan undang-undang".²⁸⁰ Ketiga pengaturan dalam ketiga UUD/Konstitusi itu lebih lanjut diatur/ditetapkan oleh UU.

Berbagai peraturan perundang-undangan tentang kebebasan berserikat dan berkumpul selama kurun waktu di bawah ketiga UUD/Konstitusi itu mengandung materi muatan tentang pengaturan dan penerapan kebebasan berserikat dan berkumpul.²⁸¹ Pasang-surut kebebasan berserikat dan berkumpul yang diejawantahkan

²⁷⁹ Indonesia, *Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Keputusan Presiden RIS 31 Djan. 1950 Nr. 48.(c) LN 50-3, Psl. 20.

²⁸⁰ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, UU No. 7 Tahun 1950, LN 1950-56, d.u. 15 Ag 1950, Psl. 20. Dalam jawaban tertulis pemerintah atas pemandangan/pertanyaan 19 anggota DPR yang diajukan pada rapat-rapat pleno ke 36 dan ke 37 tanggal 3 dan 4 Maret 1959 mengenai keterangan pemerintah tertanggal 2 Maret 1959 tentang putusan dewan menteri tertanggal 19 Februari 1959 perihal pelaksanaan demokrasi terpimpin dalam rangka kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, Moh. Isa mengemukakan bahwa "Sekalipun hak-hak azasi, jang tertjantum dalam Undang-Undang Dasar Sementara serta beberapa Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah jang dibuat berdasarkan Undang-undang Dasar Sementara tersebut, tidak terdapat dalam Undang-undang Dasar 1945, namun menurut pendapat Pemerintah hak-hak azasi tadi tidak bertentangan djiwa Undang-undang Dasar 1945. Berhubung dengan itu Pemerintah tidak melihat kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan beberapa undang-undang dan peraturan seperti tersebut di atas sesudah berlakunja Undang-undang Dasar 1945 dan didasarkan atas Pasal II Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945." Lihat Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Djilid Pertama (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959), hal. 607.

²⁸¹ Pengaturan mengenai kebebasan berserikat dan berkumpul dalam konstitusi-konstitusi tersebut adalah karena mengandung materi muatan yaitu "diatur dengan undang-undang". A. Hamid S. Attamini berpendapat bahwa "materi muatan Undang-Undang Indonesia merupakan hal yang penting untuk kita teliti dan kita cari, oleh karena pembentukan undang-undang suatu negara bergantung pada cita negara dan teori bernegara yang dianutnya, pada kedaulatan dan pembagian kekuasaan dalam negaranya, pada sistem pemerintahan negara yang diselenggarakannya. Lihat Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 235.

oleh Ormas dan LSM sangat berkait dengan sistem politik dan sistem kepartaian yang diberlakukan dalam negara oleh masing-masing penguasa (Orde Revolusi Fisik, Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi), khususnya di era Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila yang terkait dengan kebijakan penyederhanaan kehidupan kepartaipolitik di Indonesia.

1. Era Orde lama

Pada era orde lama, kehidupan ormas ditandai dengan dua hal.²⁸² **Pertama**, kedudukan dan peranan ormas tidak terlepas dari pengaruh bayang-bayang partai politik yang menaunginya. Dengan kata lain, ormas adalah underbow partai politik yang ada. Karena partai politik yang ada lebih berorientasi pada penggalangan massa, maka kedudukan ormas-ormasnya sangat penting bagi eksistensi partai politik yang bersangkutan. Tidak sedikit sebuah partai politik memiliki sejumlah ormas yang bergerak di berbagai bidang kehidupan. **Kedua**, karena ormas berada di bawah bayang-bayang partai politik, maka setiap ada pertarungan kepentingan politik antar partai politik, ormas pun akan ikut terseret pula, sehingga kompetisi yang kadangkala tidak sehat ini semakin memanaskan suhu politik pada massa rakyat, yang dampaknya pun seringkali bersifat negatif. Sebagai akibatnya fungsi politik menjadi tidak jelas harus dilaksanakan dengan organisasi yang mana,

²⁸² Kusnadi, "Kemandirian Ormas", *Organisasi Kemasyarakatan Kumpulan Kliping, Berita, Tajuk Rencana, Karangan/Artikel*, (Jakarta: Bagian Dokumentasi dan Penerbitan Biro Dokumentasi dan Penerangan BP-7 Pusat, 1996), hal. 131.

akibat lebih lanjut terjadi distabilitas politik secara menyeluruh. Secara legalistik, pengaturan ormas pada orde lama ini hanya berdasarkan Staatblaad 1870 Nomor 64 seperti yang telah dikemukakan Penulis sebelumnya. Pengaturan disamakan dengan bentuk badan hukum lainnya, jadi hanya sebatas pengakuan keberadaan belum ada mengenai konsep batas-batas pemberdayaan ormas dan pembinaan ormas secara khusus.

Ali Moestopo sebagai orang terdekat Presiden Soeharto menggambarkan kebijakan deparpolisasi memang merupakan strategi Orde Baru untuk menjauhkan rakyat dari politik.²⁸³ Kebijakan yang kemudian dikenal dengan "massa mengambang" tersebut secara efektif mampu melahirkan generasi Orde Baru yang apolitis dan netral terhadap ideologi.²⁸⁴ Dengan demikian maka terjadi pemasungan terhadap kebebasan berserikat dan berkumpul dalam mendirikan partai politik yang kemudian berakibat juga berkembangnya ormas-ormas politik. Kebijakan orde baru itu sudah otoriter dan represif atas hak-hak

²⁸³ Orde Baru pada hakikatnya adalah suatu sikap mental. Tujuannya ialah menciptakan kehidupan sosial, politik, ekonomi, kultural yang dijiwai oleh moral Pancasila khususnya oleh Sila KeTuhanan Yang Maha Esa. Orde Baru menghendaki suatu tata pikir yang lebih realistis dan pragmatis, walaupun tidak meninggalkan commitments ideologies perjuangan anticolonialisme dan anti imperialisme. Orde Baru menginginkan suatu tata susunan yang lebih stabil lebih berdasarkan lembaga-lembaga (*institutionalized*) dan yang kurang dipenuhi oleh oknum-oknum yang dapat menimbulkan kultus individu. Akan tetapi Orde Baru tidak menolak pimpinan (*leadership*) yang kuat dan pemerintahan yang kuat, malahan mendekati ciri-ciri demikian dalam masa pembangunan. Orde baru menghendaki pelaksanaan yang sungguh-sungguh dari cita-cita demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Orde Baru adalah suatu tatanan politik dan tata ekonomi yang berlandaskan Pancasila, UUD 1945 dan yang mempunyai perincian yang ideal dan operasional dalam Ketetapan-Ketetapan Sidang Umum MPRS IV ... Lihat Satya Arinanto (selanjutnya disingkat menjadi Satya Arinanto 2), "Negara Orde Baru dan Hak-Hak Rakyat", *Jurnal Hukum dan Pembangunan XXVII (1)* (Februari 1997), hal 9-10.

²⁸⁴ Sri Budi Eko Wardani, *Koalisi Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung: Kasus Pilkada Banten Tahun 2006*, (Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2007), hal. 12.

berpolitik warganya, sehingga tidak mendorong proses tumbuhnya demokrasi.²⁸⁵

2. Era Orde Baru

Di era Demokrasi Pancasila selama Orde Baru ini dilakukan pemisahan fungsi politik antara ormas dengan partai politik dengan mengadakan penataan dan penyederhanaan mekanisme maupun struktur sistem politik melalui usaha-usaha konstitusional.²⁸⁶

²⁸⁵ Untuk memuluskan politik Orde Baru, pertengahan dasawarsa 1980-an, pemerintah telah mengusulkan kepada DPR untuk meloloskan lima paket perundang-undangan tentang kehidupan politik nasional yaitu:

1. Undang-Undang tentang Pemilihan Umum (UU No. 1 Tahun 1985)
2. Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (UU No. 2 Tahun 1985)
3. Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya (UU No. 3 Tahun 1985)
4. Undang-Undang tentang Referendum (UU No. 5 Tahun 1985)
5. Undang-Undang tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU No. 8 Tahun 1985).

Menurut Kelompok Petisi 50 sebagai salah satu pengamat kritis berpendapat terhadap lima paket perundang-undangan tersebut yang kurang demokratis yang solusinya adalah dengan memulihkan kembali kedaulatan rakyat, atau dengan kata lain mendemokratisasikan kehidupan politik nasional (Petisi 50, Mei 1995). Pokok Pikiran Kelompok Petisi 50 tentang "Organisasi Kemasyarakatan" adalah:

1. Salah satu syarat adanya kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan yang demokratis ialah hidup dan bertumbuhnya Organisasi Kemasyarakatan (Ormas).
2. Ormas merupakan manifestasi pelaksanaan hak-hak asasi manusia dan hak-hak dasar warga negara, yaitu hak-hak demokratis yang ditegaskan pada Pasal 28 UUD 1945: "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang."
3. Ormas berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi anggota-anggota atau kelompok masyarakat serta dapat mendorong berlangsungnya proses demokrasi termasuk kontrol sosial. Fungsi ini dilakukan dalam karakteristik sebagai kekuatan moral (*moral force*), tidak terlibat langsung dalam usaha mendapatkan kekuasaan politik.
4. Ormas bersifat independen dalam arti tidak memiliki hubungan kepentingan dengan kekuasaan politik baik dengan pemerintah politik, maupun dengan kekuatan sosial politik yang langsung terlibat dalam proses "power sharing". Ormas tidak memiliki hubungan structural dengan organisasi sosial-politik.
5. Ormas bebas dari campur tangan dan pengaruh pemerintah, sepanjang tidak mengganggu ketentraman umum (Hut Petisi 50: Mei 1995). Lihat Herman Hidayat, "Sistem Politik Orde Baru Menuju Kepudaran", *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hal. 200-202. Tampaknya pikiran-pikiran tersebut tidak ditanggapi dan Kelompok Petisi 50 malahan mendapat tekanan "politik" dan terancam hak-hak sipilnya.

²⁸⁶ Usaha-usaha konstitusional pada waktu itu terbukti dengan dikeluarkannya Undang-Undang Pembangunan Politik 1985. Tujuan dari keseluruhan UU Pembangunan politik 1985 ialah memantapkan stabilitas politik yang dianggap sebagai pr kondisi bagi perjalanan dan pertumbuhan sektor-sektor pembangunan lainnya. UU Ormas pada dasarnya beranjak dari TAP No. II/MPR/1983 yang menetapkan kepada semua organisasi masyarakat baik yang bergerak di bidang sosial ekonomi, untuk hanya menggunakan Pancasila sebagai asas kehidupan berorganisasi. Kesatuan asas dianggap sebagai upaya terakhir yang paling mendasar untuk meredam konflik dan sosial yang mewarnai sistem politik sebelum orde baru. Kesatuan asas diperkirakan mampu menggeser persaingan dan konflik yang bersifat fundamental yang sifatnya pragmatis dan praktis karena orang tidak lagi berbeda atas ideologi akan tetapi atas cara dan teknik pencapaian ideologi yang biasanya disebut program. Karena perbedaan program

Pembentukan peraturan perundang-undangan berikut ini yang secara langsung (tersurat) atau pun tidak langsung (tersirat) membatasi keberadaan Ormas dan LSM yaitu:

1. Ketetapan MPRS No. XXII/MPRS/1966 tentang "penertiban dalam rangka penyederhanaan kepartaian";
2. Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang "penyusunan partai politik dalam rangka penyederhanaan kepartaian";
3. Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 jo. UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya;
4. Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Usaha-usaha konstitusional tersebut berkaitan erat dengan politik hukum dalam membuat materi hukum yang saat itu ditetapkan yang disesuaikan dengan kebutuhan mewujudkan stabilitas politik dan menunjang kebijakan penyederhanaan fungsi partai oleh Pemerintah.²⁸⁷

Dengan dikeluarkannya UU Ormas maka terdapat pemisahan yang jelas antara arti dan fungsi partai politik dengan ormas, namun keduanya hidup dalam wadah yang satu yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Kedua organisasi itu juga bergerak dalam lingkungan

lebih mudah dikompromikan daripada perbedaan asas, sehingga konflik dapat dihindari atau diselesaikan lebih mudah. Proses pencegahan dan penyelesaian perbedaan inilah yang dianggap dapat menciptakan stabilitas politik. Lihat Arbi Sanit, *op.cit.*, hal. 57-58.

²⁸⁷ Dalam konteks Indonesia, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pernah menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari elemen-elemen sebagai berikut: (1) materi hukum (tatanan hukum), termasuk di dalamnya ialah: (a) perencanaan hukum, (b) pembentukan hukum, (c) penelitian hukum, dan (d) pengembangan hukum. Lihat Satya Arinanto 1, *op.cit.*, hal. 131.

masyarakat yang sama dan satu, yakni masyarakat Indonesia yang telah memiliki pandangan hidupnya sendiri yaitu Pancasila yang keduanya mempunyai persamaan berdampak bagi kehidupan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, ormas harus dibangun dan ditata dalam kerangka pembangunan masyarakat Pancasila yang diselaraskan dengan tujuan nasional. Atas dasar pertimbangan seperti itu maka dapat dimengerti apabila ormas diwajibkan menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas.

UU Ormas tersebut menurut Satya Arinanto dalam artikel *Negara Orde Baru dan Hak-hak Rakyat*, haruslah dicabut karena isinya justru bertentangan dengan tidak sesuai dengan filosofi yang ditetapkan UUD 1945 karena dalam implementasinya keberadaan UU Ormas itu memasung hak-hak rakyat.²⁸⁸ Penulis sependapat dengan hal tersebut bahwa *de jure* pengaturan keberadaan UU Ormas yang harus berdasarkan asas tunggal Pancasila memang memasung hak rakyat tetapi secara *de facto* sampai dengan era reformasi sekarang hal itu sudah berubah karena semakin banyak ormas-ormas tidak berdasarkan asas tunggal Pancasila dapat didirikan selama tidak bertentangan dengan Pancasila.²⁸⁹ Dari posisi ini yang perlu dilihat dan

²⁸⁸ Satya Arinanto 2, *op.cit.*, hal. 13. Hak rakyat yang dimaksud itu dalam kaitannya dengan keberadaan ormas itu mengenai hak berserikat dan berkumpul dalam ormas yang harus berdasarkan asas tunggal Pancasila. Di dalam UUD Tahun 1945 menganut juga paham kedaulatan rakyat seperti telah ditentukan pada Pasal 1 ayat (2) bahwa, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Sedangkan pelaksanaan kedaulatan tidak lagi dilakukan oleh MPR dalam rangka sistem demokrasi perwakilan tetapi dilaksanakan sesuai berdasarkan Undang-Undang Dasar seperti yang telah diatur pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

²⁸⁹ Misalnya ormas-ormas didirikan ada yang beraliran agama tertentu sehingga tidak mungkin apabila dalam AD ARTnya memuat asas Pancasila.

dipertanyakan sejauh mana peraturan perundang-undangan di negara kita telah melanggar hak asasi manusia.²⁹⁰ Jika masih dalam batas-batas sesuai dengan asas-asas hukum, perundang-undangan dan ketertiban umum atau mungkin dalam batas-batas hukum Pancasila, kepantasan, dan keadilan, dapat diterima.

Dalam UU Ormas terdapat peraturan yang sudah tidak substansi atau tidak sesuai dengan **tuntutan/semangat reformasi**, di antaranya adalah:

a. Kewajiban bagi Ormas dan LSM untuk berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas.

Bangsa Indonesia yang sangat pluralistik memiliki potensi yang sangat beragam. Adanya kelompok atau golongan yang mencerminkan pluralisme harus tetap dikembangkan menjadi sebuah pilar-pilar mengukuhkan persatuan dan kesatuan bangsa. Oleh karena itu asas dalam kehidupan bernegara Indonesia berdasarkan Pancasila dan merupakan keputusan final dari proses sejarah bangsa yang diterima semua pihak tetapi kepentingan kelompok dan golongan itu harus ditempatkan pada cita-cita nasional.

Pancasila sebagai ideologi terbuka sangat menjunjung hak-hak asasi manusia dan demokrasi serta menjaga integrasi bangsa. Kemudian keberadaan beberapa ormas cendekiawan yang

²⁹⁰ Pasal 29 ayat (2) Deklarasi HAM tanggal 10 Desember menentukan bahwa, "didalam menjalankan hak-hak dan kebebasannya setiap orang harus tunduk hanya kepada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang layak bagi hak-hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi syarat-syarat benar dari kesusilaan, tata tertib umum dalam suatu masyarakat demokratis." Lihat "Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia", *diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III)*, <http://www.kontras.org/baru/Deklarasi%20Universal%20HAM.pdf>, diunduh 31 Oktober 2009.

bernafaskan keagamaan sejauh ini tidak menunjukkan adanya tanda-tanda disintegrasi walaupun kehadiran beberapa ormas dianggap sebagai organisasi bersifat sekterian dan primordial.²⁹¹ Hal ini disebabkan beberapa ormas tersebut menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas meskipun ormas-ormas tersebut dibentuk berdasarkan agama. Kedudukan ormas tersebut menurut Penulis tidak dapat disamakan dengan pengaturan dalam Pasal 16 UU Ormas yang menentukan:

Pemerintah membubarkan Organisasi Kemasyarakatan yang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme serta ideologi, paham, atau ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam segala bentuk dan perwujudannya.²⁹²

Karena ormas-ormas keagamaan tersebut sebenarnya mencerminkan pluralitas bangsa Indonesia dan seperti terkandung dalam rumusan Sila KeTuhanan Yang Maha Esa bahwa berkeTuhanan yang berkebudayaan, setiap orang dapat menyembah Tuhannya dengan leluasa/tidak ada egoisme agama, berbudi pekerti luhur dan berkeadaban dengan saling menghormati sehingga ada aspek spritualitas kebangsaan.²⁹³ Sebab dalam falsafah bangsa lain, sosialisme dan kapitalisme tidak memandang penting spiritualitas. Selama ormas keagamaan tidak berfundamentalisme

²⁹¹Organisasi yang bersifat sekterian dan primordial diragukan wawasan kebangsaannya karena dibentuk secara matriks horizontal yaitu berdasarkan asal-usul dan agama. Kelahiran beberapa ormas cendekiawan yang dibentuk berdasarkan wawasan kebangsaan dinilai sebagai tindakan preventif terhadap kecenderungan sekterianisme dan primordialisme.

²⁹² Lihat Pasal 16 Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan.

²⁹³ Alfian Alfian, *Nakah Lengkap Silaturrahmi Hari Ulang Tahun ke-5 Gerakan Jalan Lurus Tema: Revitalisasi Pancasila*, ed., cet.I, (Jakarta: Gerakan Jalan Lurus, 2006), hal. 29.

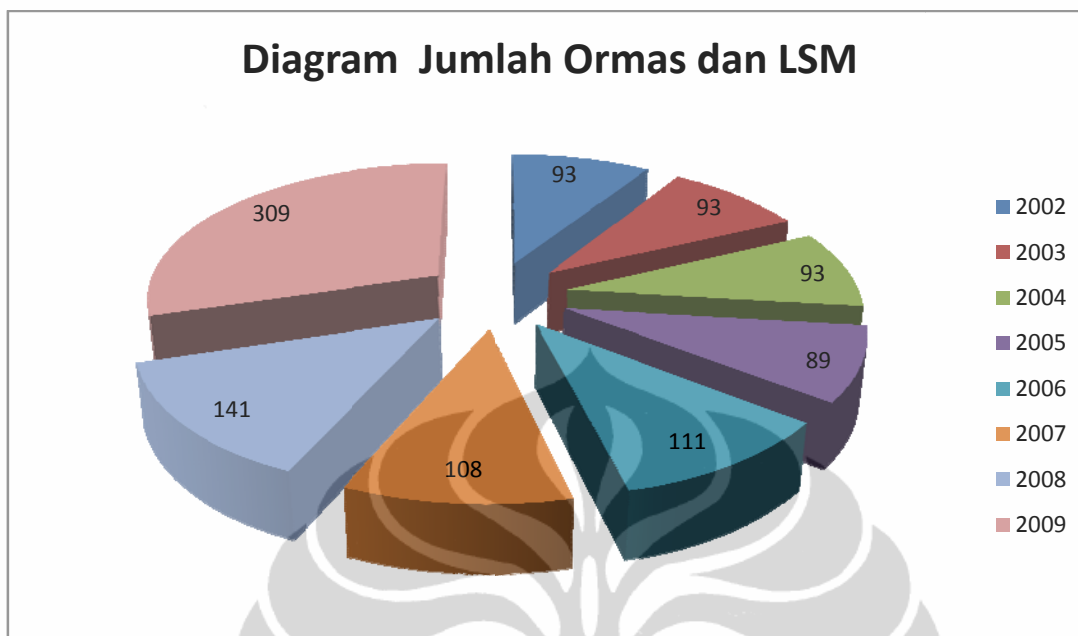
dalam bentuk teokrasi dan sektarian yang menganggap agama menjadi tatanan pembenaran. Sesuai dengan Sila Persatuan Indonesia bahwa mampu mengikat keanekaragaman dalam satu kesatuan bangsa dengan tetap menghormati sifat masing-masing seperti apa adanya.

b. Kewenangan Pemerintah (khususnya Kementerian Dalam Negeri) untuk bertindak selaku pembina Ormas dan LSM.

Peran pemerintah sampai pada era reformasi berdasarkan ketentuan UU Ormas yang masih berlaku ini tidak ada rambu-rambu larangan terhadap kehadiran ormas-ormas baru. Pemerintah hanya justru mengimbau agar ormas-ormas baru tersebut terdaftar di Kementerian Dalam Negeri. Sikap pemerintah ini sangat optimis terhadap timbulnya disintegrasasi nasional ketika banyak ormas-ormas baru muncul. Menurut Denty Ierdan dari Ditjen Kesatuan Bangsa dan Politik Kementerian Dalam Negeri (Dirjen Kesbangpol) bahwa "Kementerian Dalam Negeri dalam hal ormas tidak pernah mengekang ormas, bahkan terhadap kemerdekaan berserikat dan berkumpul, yang paling utama adalah jangan bertentangan dengan Pancasila."²⁹⁴ Berikut ini adalah diagram yang menunjukkan perkembangan ormas dari tahun 2002 sampai dengan 2009 yang terdaftar di Kementerian Dalam negeri Republik Indonesia Ditjen Kesbangpol :

²⁹⁴ Hasil wawancara dengan Denty Ierdan dari Ditjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 4 Mei 2010.

Bagan 5.2



Sumber: Database Kementerian Dalam Negeri Ditjen Kesbangpol

Diagram tersebut menunjukkan bahwa pertumbuhan ormas dan LSM di Indonesia semakin meningkat. Peningkatan akan kesadaran berserikat dan berkumpul dalam berorganisasi seiring dengan meningkatnya jumlah kebutuhan terhadap pluralitas masyarakat Indonesia demi mencapai tujuan nasional.

Pemerintah memberikan peringatan agar ormas-ormas yang dibentuk jangan menghilangkan perspektif kebangsaan dan hanya mementingkan golongan sendiri. Pemerintah tidak melarang kepada masyarakat untuk membentuk organisasi apapun sepanjang organisasi yang dibentuk tersebut tetap dalam rangka memperkuat persatuan. Pernyataan pemerintah ini adalah upaya antisipasi agar keutuhan integrasi nasional tetap terjaga dan berlatar belakang adanya kepentingan pemerintah terhadap

ormas-ormas di Indonesia dimana secara birokratis pemerintah berperan sebagai Pembina terhadap ormas, baik di tingkat pusat maupun di daerah sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 15 PP No. 18 Tahun 1986.²⁹⁵

Berdasarkan pernyataan pemerintah dan banyaknya kehadiran ormas-ormas di Indonesia maka keberadaan organisasi apapun di Indonesia dibolehkan berdasarkan konstitusi yang menjamin hak berbicara dan berkumpul mengeluarkan pendapat namun pengaturan dalam UU Ormas sudah tidak dapat mengakomodir dengan kondisi saat ini.²⁹⁶ Keharusan mencantumkan asas tunggal Pancasila dalam AD ART masing-masing Ormas sudah tidak sesuai sehingga perlu perubahan terhadap pengaturan dalam UU Ormas tersebut berdasarkan kenyataan secara empiris bahwa keberadaan ormas di Indonesia dibolehkan dengan syarat tidak bertentangan dengan Pancasila dan fungsinya tidak mengganggu keamanan dan ketertiban umum.²⁹⁷ Denty Ierdan juga berpendapat bahwa, "Kelemahan yang dimiliki daripada UU Ormas yang sedang berlaku adalah tidak adanya sanksi pidana."²⁹⁸ Dalam hal ini seperti

²⁹⁵ "Pembinaan umum organisasi kemasyarakatan dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, Gubernur, Bupati Walikota sesuai dengan ruang lingkup keberadaan organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan". Lihat Pasal 15 PP No. 18 Tahun 1986.

²⁹⁶ Dengan demikian ketentuan Pasal 28 UUD 1945 sudah menjadi *living constitution* atau konstitusi yang hidup dan dekat dengan segenap warga. Setiap warga negara Indonesia merasa akrab dengan undang-undang dasar dan merasa dilindungi hak-haknya sebagai warga negara oleh undang-undang dasar, serta menjadikannya pegangan dan referensi tertinggi dalam setiap urusan kenegaraan sehingga sudah menyadari akan kebebasannya membentuk ormas.

²⁹⁷ Kegiatan melanggar keamanan dan ketertiban umum tersebut meliputi: a. menyebarkan permusuhan antar suku, agama, ras, dan antar golongan; b. memecah belah persatuan dan kesatuan bangsa; c. merongrong kewibawaan dan/atau mendiskreditkan Pemerintah; d. menghambat pelaksanaan program pembangunan; e. kegiatan lain yang dapat mengganggu stabilitas politik dan keamanan. Lihat ketentuan Pasal 19 PP No. 18 Tahun 1986.

²⁹⁸ Hasil wawancara dengan Denty Ierdan, *loc.cit.*

yang dikemukakan Max Weber yaitu peraturan formal baru akan mencapai kualitas normatifnya bila berdasarkan kenyataan peraturan tersebut tak terjalin secara tak terpisahkan dengan konteks empiris.²⁹⁹ Peraturan tersebut bukan dibuat sekedar untuk memecahkan persoalan, tapi peraturan itu mengandung gagasan-gagasan moral dan nilai-nilai keadilan. Sarana hukum represif (aturan pidana) akan sendirinya menjadi pagar pembatas bagi setiap kemungkinan penyalahgunaan hak berkumpul.³⁰⁰

3. Era Reformasi

Di era reformasi ini terjadi perubahan paradigma baru bahwa ormas dan LSM sebagai mitra pemerintah pemberdayaan Ormas dan LSM sedang berada pada suatu situasi dan kondisi yang penuh dengan peluang dan tantangan untuk semakin tumbuh dalam kuantitasnya dan semakin berkembang dalam kualitas dan ragam aktivitasnya.³⁰¹ Hal itu sesuai dengan dimensi demokrasi

²⁹⁹ Taufik R. Hermawan, "Izin Berkumpul, Normatif ataukah Prosedural?", Kumpulan Kliping, *op.cit.* hal19.

³⁰⁰ Selama ini mekanisme pembekuan ormas dilaksanakan berdasarkan tata cara pembekuan dan pembubaran yang telah diatur dalam PP No. 18 Tahun 1986 itu tidaklah serta merta ada mekanismenya dari pengadilan. Lihat ketentuan Pasal 22 PP No. 18 Tahun 1986 yaitu: (1)Pemerintah sebelum melakukan tindakan pembekuan terlebih dahulu melakukan tegoran secara tertulis sekurang-kurangnya 2 (dua) kali dengan jarak waktu 10 (sepuluh) hari kepada Pengurus, Pengurus Daerah atau Pengurus Pusat organik kemasyarakatan yang bersangkutan; (2)Apabila tegoran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak diindahkan dalam jangka waktu 1 (satu) bulan setelah diterima surat tegoran, Pemerintah memanggil Pengurus, Pengurus Daerah atau Pengurus Pusat sesuai dengan ruang lingkup keberadaannya untuk didengar keterangannya;(3)Apabila panggilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dipenuhi atau setelah didengar keterangannya ternyata organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan masih tetap melakukan tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, Pasal 19, Pasal, 20, dan Pasal 21, maka Pemerintah membekukan Pengurus, Pengurus Daerah atau Pengurus Pusat organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan.

³⁰¹ Pengaturan mengenai pembinaan LSM lebih lanjut diatur dalam Instruksi Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1990 tentang Pembinaan Lembaga Swadaya Masyarakat.

dalam perspektif International IDEA, untuk membangun pemerintahan yang demokratis, bahwa sangatlah penting adanya jaminan satu akses yang memungkinkan keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat dalam proses-proses pembuatan keputusan, yaitu:

Democratic institutions depend for their effective functioning both on guaranteed rights upheld by the legal process and on an alert and active citizen body. Key elements contributing to the latter are independent and pluralistic media of communication, and a vigorous network of voluntary associations of all kinds, through which citizens can act to manage their own affairs and influence public policy. The vigour of associational life is in turn an important condition for securing the responsiveness of government policy, and ensuring that the delivery of public services meets the needs of the population, especially at the most local level.³⁰²

Suatu masyarakat sipil yang kuat merupakan suatu prasyarat bagi demokrasi yang kuat, meskipun diakui bahwa demokrasi mengijinkan atau memungkinkan timbulnya pengelompokan dan organisasi-organisasi yang memiliki ide dan sikap yang justru bertentangan dengan perdamaian, toleransi, dan prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri.

Berikut adalah pengertian umum bahwa "yang dimaksud dengan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam instruksi ini adalah organisasi/lembaga yang dibentuk oleh anggota masyarakat Warganegara Republik Indonesia secara sukarela atas kehendak sendiri dan berminat serta bergerak di bidang kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh organisasi/lembaga sebagai wujud partisipasi masyarakatb dalam upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, yang menitikberatkan kepada pengabdian secara swadaya. Istilah LSM mulai digunakan secara resmi dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup yaitu UU No. 4 Tahun 1982. Menurut Otto Soemarwoto, istilah "swadaya" maksudnya adalah semua LSM membutuhkan dana. Lihat Otto Soemarwoto, "Lembaga Swadaya Masyarakat" dalam kumpulan klipng, *op.cit.*, hal. 178. LSM dapat menerima bantuan dari pihak ketiga baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri asalkan tidak merugikan kepentingan nasional. Menurut Penulis perbedaan antara LSM dengan ormas adalah pada tujuannya kalau LSM lebih pada meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat.

³⁰² "Civil Society and Popular Participation", http://www.idea.int/sod/framework/civ_soc_pop_particip.cfm, diunduh tanggal 16 Mei 2010.

Pemberdayaan Ormas dan LSM dapat dilakukan **oleh Pemerintah** sebagai pengayom, pelayan, dan pengatur; **oleh Masyarakat** sebagai pembentuk, pelaku, dan pengontrol pemerintah; **oleh Masyarakat dan Pemerintah** sebagai mitra pembangun bangsa di satu sisi dan sebagai pengontrol intervensi dunia internasional terhadap Indonesia di lain sisi. Hal ini seperti yang dikemukakan Huntington yang dikutip oleh Denny J.A. bahwa tugas pemerintah adalah memerintah dan mengontrol yang diperintah. Setelah itu barulah ia dikontrol oleh yang diperintah.³⁰³ Pemberdayaan Ormas dan LSM lebih dituntut pada peningkatan dan penguatan kemandirian-profesionalitas. Mandiri dalam hal kreativitas, aktivitas, pendanaan, sumberdaya pengelola, pengembangan organisasi, dan seterusnya. Profesional dalam hal kinerja, akuntabilitas publik, spesialisasi fungsional, produktivitas, edukatif-produktif, inovatif (kreatif-ekonomis), dan seterusnya.

³⁰³ Denny J.A., "Tumbuhnya Berbagai Organisasi", Kumpulan Kliping *op.cit.*, hal. 96.