

NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS

Oleh: Sunarno ¹

Abstract : *Law must go on democracy. Law without democracy will be repress law. In the opposite democracy without law will be anarchist. This short paper want to give explaining academy about democracy and institutionalization in law and to contact Indonesia country, because in accordance to UUD 1945 our country is a state law where the authority in the hand of people. The analyzing of my short paper use to decision of Conference The International Commision of Yurist in Bangkok 1965.*

Key Word: *The Repräsentative Government Under The Rule of Law*

A. PENDAHULUAN

Demokrasi sebagai suatu sistem politik sangat erat sekali hubungannya dengan hukum. Demokrasi tanpa hukum tidak akan terbangun dengan baik, bahkan mungkin menimbulkan anarki, sebaliknya hukum tanpa sistem politik yang demokratis hanya akan menjadi hukum yang elitis dan represif (Moh. Mahfud MD, 1999: 1).

Hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental sebagai telah ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950-an yang mengumpulkan lebih dari 100 sarjana Barat dan Timur, bahwa di negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi yang berbeda-beda. Di samping itu, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan Negara sebagai organisasi tertingginya, tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam rute yang berbeda-beda (S.Pamudji, 1995: 1).

Jadi, ide demokrasi itu dalam pelaksanaannya mempunyai arti ganda. Hal ini dapat dilihat betapa negara-negara yang sama-sama menganut asas demokrasi ternyata mengimplementasikannya secara tidak sama. Ketidaksamaan tersebut bahkan bukan hanya pada pembentukan lembaga-lembaga atau aparatur demokrasi, tetapi juga menyangkut perimbangan porsi yang terbuka bagi peranan negara maupun peranan rakyat (Moh. Mahfud MD, 1999: 9).

Jika ide demokrasi dalam pelaksanaannya mempunyai arti ganda, maka prinsip-prinsip negara hukum dalam pelaksanaannya selalu berkembang seiring dengan

¹ Dosen Fakultas Hukum

perkembangan masyarakat dan negara. Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formal atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiil atau negara hukum modern. Negara hukum formal menyangkut pengertian hukum yang bersifat formal dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis terutama. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Tipe negara tradisional ini dikenal dengan istilah negara penjaga malam. Negara hukum materiil mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan di dalamnya. Tugas negara tidak hanya menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (Utrecht, 1962: 9)

Sejak Amandemen II UUD 1945, negara kita adalah negara hukum dan sekaligus juga mengakui bahwa yang berkuasa adalah rakyat (demokrasi). Hal ini dapat dibaca dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD” dan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Berdasar pasal tersebut, maka jelas Negara Indonesia adalah negara hukum yang mengakui bahwa rakyat yang berkuasa. Jadi, Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, bukan negara hukum yang otoriter.

Benarkah Indonesia sudah menjadi negara hukum yang demokratis? Tulisan berikut ini akan menjelaskan bahwa secara yuridis formal Negara Indonesia sudah menjadi negara hukum yang demokratis.

B. PEMBAHASAN

Negara Indonesia sudah menjadi negara hukum yang demokratis. Langkah pertama untuk membuktikan bahwa jawaban ini beralasan adalah mencari kriteria tentang negara hukum yang demokratis.

Menurut Konperensi *The International Commission of Jurist* di Bangkok pada 1965, dikemukakan syarat-syarat dasar yang harus dipenuhi oleh *Representative Government Under The Rule of Law* (Negara hukum yang demokratis) adalah:

1. Adanya proteksi konstitusional.

Proteksi konstitusional adalah adanya perlindungan dari negara kepada rakyatnya mengenai hak-hak asasi manusia secara konstitusional. Hal ini termasuk adanya jaminan dalam hukum, cara memperoleh perlindungan tersebut.

2. Adanya lembaga pengadilan yang bebas dan tidak memihak.
Lembaga pengadilan yang bebas dan tidak memihak adalah adanya lembaga kehakiman yang mandiri, dan di dalam melaksanakan proses peradilan tidak akan mendapatkan pengaruh dari mana pun dan tidak boleh memihak kepada siapa pun, termasuk kepada penguasa.
3. Adanya pemilihan umum yang bebas.
Pemilihan umum yang bebas adalah terselenggaranya pemilihan umum dengan tanpa adanya paksaan dan penekanan kepada rakyat yang melakukan hak pilihnya.
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat.
Kebebasan menyatakan pendapat adalah rakyat berhak dan memperoleh jaminan dalam hukum untuk dapat mengeluarkan pendapat baik secara tertulis maupun lisan, baik sendiri maupun bersama-sama.
5. Adanya kebebasan berserikat dan melakukan oposisi.
Kebebasan berserikat dan melakukan oposisi adalah adanya jaminan dalam hukum bagi rakyat untuk mendirikan perserikatan atau partai politik yang didirikan tersebut, dan rakyat mempunyai kebebasan melakukan oposisi atau kritik yang membangun baik melalui wakil rakyatnya (dalam forum lembaga perwakilan rakyat) maupun tidak, asalkan menurut peraturan perundang-undangan.
6. Adanya pendidikan civic.
Pendidikan civic ialah dilakukannya pendidikan kewarganegaraan kepada rakyat, sehingga rakyat dapat mengetahui dan mengerti hak apa saja yang dimiliki dan kewajiban apa saja yang harus dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Toto Pandoyo, 1983: 98)

Berdasarkan beberapa kriteria tersebut di atas, kami akan mengurai satu per satu kriteria yang dapat dipakai sebagai alasan bahwa hipotesa kami yaitu secara formal Indonesia sudah menjadi negara hukum yang demokratis, adalah benar. Namun, secara materiil masih perlu didiskusikan.

1. Adanya perlindungan konstitusional

Kalau kita membaca UUD 1945 sebelum diamandemen pada 2000, di sana hanya ada tujuh butir ketentuan yang mengatur tentang HAM, yaitu pasal 27 ayat (1), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28, Pasal 29 ayat (2), Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan pasal 34.

Pasal-pasal tersebut jika diperhatikan dengan sungguh-sungguh, hanya satu ketentuan saja yang memang benar-benar memberikan jaminan konstitusional atas HAM, yaitu Pasal 29 ayat (2) yang menyatakan, “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Sedangkan ketentuan-ketentuan yang lain, sama sekali bukanlah rumusan tentang HAM atau *human rights*, melainkan hanya ketentuan mengenai hak warga negara atau *the citizens' rights*. Jika jumlah pasal yang mengatur tentang HAM antara sebelum UUD 1945 diamandemen dan sesudah UUD 1945 diamandemen tentu sangat jauh beda jumlahnya. Hal demikian ini karena sejarahnya.

Pada saat BPUPKI yang bertugas menyiapkan Rancangan Hukum Dasar (sekarang UUD 1945) pada tahun 1945 sudah terjadi silang selisih tentang perumusan HAM. Saat itu terjadi perbedaan pendapat antara Soekarno-Soepomo di satu pihak dan Hatta-Yamin di pihak lain. Pihak pertama menolak dimasukkannya HAM terutama yang individual ke dalam UUD, karena menurut mereka Indonesia harus dibangun sebagai negara kekeluargaan. Sedangkan pihak kedua menghendaki agar UUD itu memuat HAM secara eksplisit agar ada jaminan yang tegas bagi perlindungan hak-hak rakyat, karena negara yang hendak didirikan adalah negara dengan sistem politik demokrasi. Adanya perbedaan pendapat itulah yang menyebabkan UUD 1945 hanya memuat tujuh pasal saja. Jadi kelirulah anggapan, bahwa terlalu sedikitnya pasal-pasal yang memuat hak asasi manusia dalam UUD 1945 disebabkan UUD 1945 disusun sebelum adanya

Declarations of Human Right. Sebenarnya pada waktu itu sudah ada beberapa Piagam yang memuat tentang HAM, antara lain *Declarations of Independence* dan *Declaration des droit de l'homme et du citoyen*, yang dapat dijadikan bahan untuk penyusunan pasal-pasal tentang HAM yang lebih lengkap dari apa yang ada sekarang dalam UUD 1945 (Muhamad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983: 316).

Setelah Amandemen UUD 1945, terutama amandemen kedua pada 2000, ketentuan mengenai HAM dalam UUD 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Materi yang semula hanya berisi tujuh butir ketentuan yang juga tidak sepenuhnya dapat disebut sebagai jaminan HAM, saat ini telah bertambah secara signifikan, sehingga perumusannya menjadi lengkap dan menjadikan UUD 1945 merupakan salah satu UUD yang paling lengkap memuat perlindungan terhadap HAM, di antara UUD yang pernah berlaku di Indonesia. Disahkannya perubahan kedua UUD 1945 pada 2000, materi baru

ketentuan dasar tentang HAM itu dalam UUD 1945 ada sepuluh pasal dimuat dalam Pasal 28, Pasal 28A sampai dengan Pasal 28I . Berbagai ketentuan yang telah dituangkan dalam rumusan UUD 1945 itu merupakan substansi yang berasal dari rumusan Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, yang selanjutnya menjelma menjadi materi UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, untuk memahami substansi yang diatur dalam UUD 1945, kedua instrumen yang terkait tersebut, yaitu Tap MPR No. XVII/MPR/1998 dan UU No. 39 Tahun 1999 perlu dipelajari juga dengan seksama..Selain itu, secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan tentang HAM yang telah diadopsikan ke dalam sistem hukum nasional Indonesia berasal dari konvensi-konvensi internasional dan deklarasi universal HAM.

Menurut Penjelasan UU No.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, pemberian perlindungan terhadap hak asasi manusia dapat dilakukan melalui pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Pengadilan HAM, dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Pada prinsipnya setiap orang atau kelompok orang yang memiliki alasan kuat bahwa hak asasinya telah dilanggar dapat mengajukan laporan dan pengaduan secara lisan atau tertulis kepada Komisi Nasional HAM (Komnas HAM), selanjutnya Komnas HAM akan menindaklanjuti. Khusus pelanggaran HAM berat Komnas HAM hanya dapat mengadakan penyelidikan, sedangkan yang akan menindaklanjuti adalah Jaksa Agung dan Pengadilan HAM yang berada di lingkungan Peradilan Umum.

Komnas HAM telah dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Pengadilan Hak Asasi Manusia telah dibentuk dengan UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi telah dibentuk dengan UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Namun, UU tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, karena undang-undang ini bertentangan dengan UUD 1945. Menurut Jimly Asshiddiqie, hal ini tidak berarti Mahkamah Konstitusi menutup upaya penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu melalui rekonsiliasi. Banyak cara untuk mewujudkan kehendak untuk itu, misalnya melalui jalur politik (Tempo, 7-12-2006).

Pengaduan pelanggaran HAM yang diajukan kepada Komnas HAM hanya akan mendapatkan pelayanan apabila disertai dengan identitas pengadu yang benar dan

keterangan atau bukti awal yang jelas tentang materi yang diadukan. Jika pengaduan dilakukan oleh pihak lain, maka pengaduan harus disertai dengan persetujuan dari pihak yang diadukan, kecuali untuk pelanggaran hak asasi manusia tertentu berdasarkan pertimbangan Komnas HAM. Pengaduan tentang pelanggaran HAM dapat juga dilakukan dengan perwakilan. Selanjutnya penyelesaian atas pelanggaran HAM tersebut dilakukan oleh anggota Komnas HAM selaku mediator. Penyelesaian dapat berupa kesepakatan secara tertulis, dan ditandatangani oleh para pihak dan dikukuhkan oleh mediator. Kesepakatan tertulis merupakan keputusan melalui mediasi yang mengikat secara hukum dan berlaku sebagai alat bukti yang sah. Apabila keputusan mediasi tidak dilaksanakan oleh salah satu pihak dalam jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan tersebut, maka pihak lainnya dapat memintakan kepada Pengadilan Negeri setempat agar keputusan tersebut dinyatakan dapat dilaksanakan dengan pembubuhan kalimat 'Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa' (pasal 90 jo 96 UU Nomor 39 Tahun 1999).

Sedangkan pelanggaran HAM berat yang terdiri dari kejahatan genoside dan kejahatan terhadap kemanusiaan, yang bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus perkara adalah Pengadilan HAM. Komnas HAM hanya bertugas melakukan penyelidikan. Jadi, kalau seseorang atau kelompok orang mengetahui adanya kejadian yang dapat dinilai sebagai pelanggaran HAM berat dapat dilaporkan kepada Komnas HAM. Selanjutnya, Komnas HAM dapat memanggil pihak pengadu, korban, atau pihak yang diadukan untuk diminta dan didengar keterangannya, termasuk memanggil saksi. Sedangkan yang menjadi Penyidik dan Penuntut adalah Jaksa Agung (Pasal 18 UU No. 26 Tahun 2000).

Banyaknya ketentuan yang mengatur tentang HAM dalam UUD 1945, secara formal, menunjukkan bahwa negara sangat bersungguh-sungguh melindungi warganya terhadap perlakuan yang kurang manusiawi. Namun secara materiil dapat dikatakan bahwa pemerintah belum bersungguh-sungguh dalam mewujudkan pasal-pasal tersebut, misalnya dalam masalah beragama, masalah penduduk, masalah pendidikan.

2. Adanya lembaga pengadilan yang bebas dan tidak memihak

Pasal 1 UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa "Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia'.

Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa “Kekuasaan Kehakiman yang merdeka ini mengandung pengertian didalamnya kekuasaan Kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak ekstra yudicial, kecuali dalam hal-hal yang diijinkan oleh undang-undang. Kebebasan dalam melaksanakan wewenang judicial tidaklah mutlak sifatnya, karena tugas dari Hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dengan jalan menafsirkan hukum dan mencari dasar-dasar serta azas-azas yang jadi landasannya, melalui perkara-perkara yang dihadapkan kepadanya, sehingga keputusan mencerminkan perasaan keadilan bangsa dan rakyat Indonesia”. UU ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 24 UUD 1945, dibuat pada masa Orde Baru , diundangkan pada 17 Desember 1970 yang ditandatangani oleh Presiden Soeharto.

Kebebasan lembaga peradilan dari campur tangan dan intervensi kekuatan di luarnya merupakan masalah yang sangat esensial dalam penegakan hukum. Kalau kita membaca Pasal 1 UU Nomor 14 Tahun 1970, maka kita akan percaya bahwa hakim pasti akan menegakkan hukum dan keadilan. Namun kenyataannya, selama Orde Baru jaminan UUD dan undang-undang atas kekuasaan kehakiman yang merdeka, tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dalam berbagai perkara yang berkaitan dengan eksistensi, kebijakan atau kewibawaan kekuasaan, majelis hakim bukan saja dituntut bertindak hati-hati, tetapi adakalanya wajib mengikuti kehendak yang berkuasa.

Di suatu tempat di Jawa Barat, seorang pelajar di hadapkan ke pengadilan pidana, hanya karena ada yang mendengar pelajar tersebut sambil bermain dengan kawan-kawannya mengomentari gubernur yang sedang berkampanye. Dalam memeriksa perkara-perkara gugatan PDI pimpinan Megawati, pengadilan menerima pesan bahkan arahan agar tidak memberi peluang beracara apalagi memenangkan gugatannya. Kekuasaan menjelma menjadi sesuatu yang tidak pernah dapat bersalah apalagi dipersalahkan. Kelompok “Petisi Lima Puluh” bertahun-tahun dikucilkan dan dicabut berbagai kebebasannya (berniaga, bepergian, menghadiri pertemuan, dan lain-lain), hanya karena menyampaikan pendapat yang dianggap mengusik kekuasaan yang tidak boleh disentuh oleh perbedaan pendapat dan kritik. (Bagir Manan, 2005: 121)

Peristiwa sebagaimana dicontohkan oleh Bagir Manam tersebut, karena sebelum amandemen UUD 1945, secara struktural kekuasaan kehakiman tidak dapat lepas dari kekuasaan lembaga eksekutif. Dengan adanya Departemen Kehakiman dapat timbul

pandangan bahwa kekuasaan kehakiman tidak sepenuhnya merdeka. Kiranya tidak proposional apabila para hakim itu dibina oleh satu unit organisasi yang bernaung di bawah lembaga eksekutif seperti Departemen Kehakiman, meskipun itu hanya menyangkut administrative dan finansial. Paling tidak ada kesan bahwa para hakim itu menjadi bawahan eksekutif. Posisi hakim terhadap eksekutif dapat dibaca dalam Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1970 yang menyatakan bahwa 'Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut pasal 10 ayat (1) organisatoris, administrative, dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen yang bersangkutan'. Para hakim yang berada di bawah Departemen menurut undang-undang tegas hanya dalam bidang organisatoris, administrative dan finansial, namun tetap ada kekhawatiran akan gangguan kebebasan hakim menjadi alasan. Karena bagaimana pun karier para hakim akan bergantung juga kepada departemen. Meskipun secara formal hakim memiliki kebebasan dalam menangani suatu perkara, namun mungkin terjadi bahwa sebagai pegawai negeri secara psikologis hakim tidak berani mengambil sikap untuk membuat keputusan-keputusan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah yang merupakan induk korpsnya. Kekhawatiran akan terhambatnya karier atau dimutasikan ke daerah-daerah yang kering dapat saja memengaruhi hakim dalam menangani suatu perkara, apalagi jika perkara itu menyangkut kepentingan instansi pemerintah atau oknum pejabat atau keluarganya.

Keinginan agar pembinaan badan peradilan di bawah satu atap dengan Mahkamah Agung, sudah dimulai pada awal Orde Baru yaitu ketika Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) Jawa Tengah menyampaikan pendapat agar badan-badan peradilan baik secara organisatoris maupun secara administrative dan finansial diletakkan di bawah Mahkamah Agung sebagai alat perlengkapan negara yang berdiri sendiri, dan sejalan dengan itu Departemen Kehakiman tidak diperlukan lagi.

Namun, jika tugas-tugas Departemen Kehakiman selain pembinaan badan-badan peradilan masih dipandang perlu dilakukan oleh sebuah departemen, maka departemen itu jangan bernama Departemen Kehakiman melainkan diberi nama lain misalnya Departemen Hukum dan Perundang-undangan atau nama lain. Gagasan IKAHI Jawa Tengah ini kemudian diambil alih menjadi sikap Pengurus Pusat IKAHI melalui putusan tanggal 16 Juni 1996 yang ketika itu mendapat dukungan dari Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman sendiri. (Moh. Mahfud MD, 1999: 302)

Keinginan IKAHI tersebut baru terlaksana sejak disahkan UU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam Penjelasannya dinyatakan bahwa pembinaan lembaga peradilan yang selama ini dilakukan oleh eksekutif dianggap memberi peluang bagi penguasa melakukan intervensi ke dalam proses peradilan serta berkembangnya kolusi dan praktek-praktek negative pada proses peradilan. Oleh karena itu, dalam rangka mencapai kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan perubahan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan organisatoris, administrative, dan financial badan-badan peradilan, yang semula berada di bawah departemen menjadi di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Selanjutnya untuk meningkatkan *checks and balances* terhadap lembaga peradilan, antara lain perlu diusahakan agar putusan-putusan pengadilan dapat diketahui secara terbuka dan transparan oleh masyarakat. Di samping itu juga dibentuk Dewan Kehormatan Hakim yang berwenang mengawasi perilaku hakim, memberikan rekomendasi mengenai perekrutan, promosi, dan mutasi hakim serta menyusun kode etik para hakim.

Pada Amandemen ke-3 UUD 1945, yaitu tanggal 10 Nopember 2001, muncullah lembaga negara di bidang kehakiman yaitu Komisi Yudisial. Komisi Yudisial ini diatur dalam Pasal 24B UUD 1945, dan ditindaklanjuti dengan keluarnya UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Dalam undang-undang ini diatur secara rinci mengenai wewenang dan tugas Komisi Yudisial. Komisi Yudisial mempunyai tugas mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Sejak disahkan UU Nomor 35 Tahun 1999 yang mengatur kedudukan para hakim di bawah Mahkamah Agung dan Amandemen ke-3 UUD 1945 khususnya Pasal 24B yang mengatur tentang pembentukan Komisi Yudisial, maka para hakim dapat diharapkan dalam memeriksa dan memutus perkara selalu harus memperhatikan hukum yang berlaku.

3. Adanya pemilihan umum yang bebas

Sistem politik yang mengakui bahwa yang berkuasa (berdaulat) dalam suatu negara adalah rakyat biasanya disebut demokrasi. Kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapainya. Dalam

suatu Negara yang kecil saja, yang jumlah penduduknya sedikit, dan luas wilayahnya tidak begitu besar, kedaulatan rakyat tidak dapat berjalan dengan sempurna. Apalagi dalam negara modern seperti sekarang ini, yang jumlah penduduknya sudah banyak, dan wilayahnya cukup luas; sangat tidak mungkin untuk meminta pendapat setiap rakyat apabila hendak menentukan jalannya pemerintahan. Lebih-lebih pada jaman globalisasi seperti saat ini, arus informasi begitu cepatnya sehingga dengan mudah dapat memengaruhi jalan pikiran setiap rakyat sehingga mungkin terjadi pola pikir hari ini tidak sama dengan pola pikir hari esok. Keadaan seperti inilah yang menyebabkan kedaulatan rakyat tidak mungkin dapat dilakukan secara murni, dan keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan perwakilan. Salah satu cara untuk memilih para wakil rakyat agar benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, maka para wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat yaitu dengan menggunakan lembaga pemilihan umum. Dengan demikian, Pemilu merupakan komponen penting di dalam Negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. (Moh, Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983: 328-329).

Pemilu, menurut Miriam Budiardjo, berfungsi sebagai alat penyaring bagi politikus-politikus yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih di dalam Pemilu dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik (Moh. Mahfud MD, 1999: 221).

Di Indonesia sudah beberapa kali diadakan Pemilu, pertama pada September 1955 untuk memilih anggota DPR dan DPRD, yang diikuti oleh 29 parpol dan individu; dan pada Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Pemilu kedua, yaitu pada jaman Orde Baru, diadakan pada 5 Juli 1971 yang diikuti oleh 10 parpol. Selanjutnya pada 1977 sampai dengan 1997, peserta pemilu jauh lebih sedikit, yaitu hanya diikuti oleh dua parpol satu Golkar. Ini terjadi setelah sebelumnya pemerintah bersama DPR berusaha menyederhanakan jumlah partai dengan membuat UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar. Kedua partai itu adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai demokrasi Indonesia (PDI) dan satu Golongan Karya. Sedangkan pada jaman Reformasi ini sudah diadakan tiga kali Pemilu, yaitu pada 7 Juni 1999 yang diikuti oleh 48 parpol, pada 5 April 2004 diikuti oleh 24 Parpol, dan pada 2009 diikuti oleh 38 Parpol.

Menurut teori ada dua macam sistem untuk menentukan jumlah wakil rakyat untuk masing-masing peserta Pemilu yang akan menjadi anggota DPR, yaitu cara berimbang

(*proportional representative*), dan cara borongan (*mayorita*). Dalam cara berimbang, masing-masing Parpol memperoleh wakil-wakilnya seimbang dengan suara yang dapat mereka kumpulkan dalam pemilihan, sedangkan dalam cara borongan semua wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR diborong oleh Parpol yang suaranya terbanyak saja (Joeniarto, 1984: 38).

Semua teori untuk menentukan berapa jumlah wakil rakyat yang akan duduk di DPR adalah baik, jika pilihan atas sistem tersebut telah dilakukan menurut prosedur dan oleh lembaga yang benar. Karena berbagai sistem Pemilu itu sebenarnya merupakan upaya implementasi yang tepat atas prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum.

Persoalannya jika dikaitkan dengan realitas politik di Indonesia, sebenarnya bukan terletak pada sistem Pemilu yang selama ini kita anut, yang bermasalah adalah proses Pemilunya. Semua sistem Pemilu yang dipakai dalam Pemilu sejak pada 1955 sampai dengan 2009 semuanya memakai sistem proposional. Namun perlu diketahui bahwa semua Pemilu yang pernah diadakan di Indonesia, siapa pun menyimpulkan bahwa Pemilu tahun 1955 merupakan pemilu yang sangat demokratis (Moh. Mahfud MD, 1999: 228).

Pada jaman Orde Baru banyak orang mengeluh bahwa DPR kita tidak berbobot dan kalah kuat terhadap Pemerintah. Hal yang demikian ini, bukanlah karena sistemnya melainkan karena proses Pemilu yang kurang benar. Proses Pemilu saat itu dinilai kurang kompetitif sehingga menjadikan Golkar sebagai peserta Pemilu yang dominan di mata rakyat. Rekrutmen calon-calon anggota DPR juga tidak terbuka, partai non-pemerintah tidak leluasa menampilkan calon-calonnya yang berkualitas, sedangkan Golkar dapat lebih leluasa menentukan calon-calonnya yang lebih kharismatik untuk menarik dukungan masa, meskipun pada akhirnya calon-calon yang dimunculkan belum tentu dipasang menjadi anggota DPR, karena ada calon yang dijadikan *footgetter*. Tidak hanya pembatasan pemunculan calon dari partai non-pemerintah, tetapi juga pembatasan isu dalam melakukan kampanye seperti mengangkat isu keadilan, kemiskinan, kebijakan pemerintah, korupsi, penyalahgunaan kekuasaan, dan sebagainya. Di samping itu, para pelaksana Pemilu baik Lembaga Pemilihan Umum maupun Lembaga Pengawas Pemilu hampir semua diambilkan dari pegawai pemerintah, yang notabene adalah anggota Golkar. Dengan demikian apabila terjadi persoalan yang tidak dapat diselesaikan berdasarkan musyawarah, maka jika diadakan voting tentu kemenangan ada pada pemerintah yang dikuasai oleh Golkar.

Pada saat ini, menurut Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 dinyatakan bahwa ‘Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri’. Dari ketiga sifat itu yang akan dijelaskan adalah sifat mandiri saja. Menurut Penjelasan UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pengertian mandiri dimaksudkan bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, KPU bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh pihak mana pun, disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Demikian juga keanggotaan Pengawas Pemilihan Umum diambilkan dari orang yang benar-benar independen yaitu dari kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers. Apalagi sesudah ada Keputusan dari Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa kata ‘calon’ dan frase ‘diusulkan oleh KPU ... sebanyak enam orang untuk selanjutnya’, yang terdapat dalam Pasal 93, 94, dan 95 UU Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, harus dihapus karena inkonstitusional. Dengan demikian, perekrutan calon Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) tidak lagi melibatkan KPU seperti sebelumnya dan Bawaslu memiliki kewenangan penuh menyeleksi dan menetapkan calon Panwaslu Propinsi dan Panwaslu Kabupaten. Keputusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan uji materiil UU Nomor 22 Tahun 2007 yang diajukan oleh Bawaslu benar-benar menyelamatkan demokrasi, karena memperkuat posisi Bawaslu, dan lebih menegaskan kemandirian penyelenggaraan Pemilu.

4. Adaya Kebebasan untuk Menyatakan Pendapat

Menyatakan pendapat di muka umum merupakan salah satu hak asasi manusia yang dijamin dalam Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 berbunyi bahwa ‘Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat’ juncto Pasal 28 UUD 1945 yang berbunyi ‘Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang’.

Sejak tanggal 26 Oktober 1998 sudah diundangkan dan mulai berlaku UU Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. Undang-undang ini sebagai perwujudan dari Pasal 28 UUD 1945. Pertimbangan dikeluarkannya undang-undang tersebut bahwa kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum adalah hak asasi manusia yang merupakan perwujudan demokrasi dalam tatanan kehidupan

bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal demikian penting, karena untuk membangun negara yang demokrasi yang menyelenggarakan keadilan sosial dan menjamin hak asasi manusia diperlukan adanya suasana yang aman, tertib, dan damai. Namun harus diingat bahwa hak menyampaikan pendapat di muka umum dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang yang berlaku.

Jadi, sejak tanggal 26 Oktober 1998 pada prinsipnya setiap warga negara secara perorangan atau kelompok, bebas menyampaikan pendapat sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab berdemokrasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Namun, perwujudan kehendak warga negara secara bebas dalam menyampaikan pikiran secara lisan, tulisan, dan sebagainya harus tetap dipelihara agar seluruh tatanan sosial dan kelembagaan baik infra struktur maupun suprastruktur tetap terbebas dari penyimpangan atau pelanggaran hukum yang bertentangan dengan maksud, tujuan dan arah dari proses keterbukaan dalam pembentukan dan penegakan hukum sehingga tidak menciptakan disintegrasi sosial, tetapi justru harus dapat menjamin rasa aman dalam kehidupan masyarakat.

Bertolak dari pendekatan perkembangan hukum, baik yang dilihat dari sisi kepentingan nasional maupun dari kepentingan hubungan antarbangsa, menurut Pasal 3 UU Nomor 9 Tahun 1998, maka kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum harus berlandaskan: (1) asas keseimbangan antara hak dan kewajiban, (2) asas musyawarah dan mufakat, (3) asas kepastian hukum dan keadilan, (4) asas proporsionalitas, (5) asas manfaat.

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

1. Mewujudkan kebebasan yang bertanggung jawab sebagai salah satu hak asasi manusia, sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945;
2. Mewujudkan perlindungan hukum yang konsisten dan berkesinambungan dalam menjamin kemerdekaan menyampaikan pendapat;
3. Mewujudkan iklim yang kondusif bagi perkembangan partisipasi dan kreativitas setiap warganegara sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab dalam kehidupan berdemokrasi;

4. Menempatkan tanggung jawab sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, tanpa mengabaikan kepentingan perorangan atau kelompok.

Sejalan dengan tujuan tersebut di atas, rambu-rambu hukum harus memiliki karakteristik otonom, responsive dan mengurangi atau meninggalkan karakteristik yang represif. Oleh karena itu, dalam menyampaikan pendapat di muka umum harus memperhatikan tata cara yang telah diatur dalam UU Nomor 9 Tahun 1998, agar tidak terjadi benturan kepentingan. Dalam pelaksanaan penyampaian pendapat di muka umum oleh warga negara, aparatur pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk: melindungi hak asasi manusia, menghargai asas legalitas, menghargai prinsip praduga tidak bersalah, dan menyelenggarakan pengamanan. Sebaliknya, para peserta penyampai pendapat harus juga menaati peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, misalnya: penyampaian pendapat di muka umum wajib diberitahukan secara tertulis kepada Polri setempat oleh yang bersangkutan, pemimpin atau penanggung jawab kelompok dengan ketentuan setiap seratus orang pelaku unjuk rasa harus ada seorang atau lima orang penanggung jawab, selambat-lambatnya 3 X 24 jam sebelum kegiatan dimulai. Polri setempat yang dimaksud adalah Polsek, Polres, Polda, atau Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan wilayah yang akan dipakai sebagai tempat penyampaian pendapat. Penyampaian pendapat di muka umum dilaksanakan di tempat-tempat terbuka untuk umum, kecuali: di lingkungan istana kepresidenan, tempat ibadah, instalasi militer, rumah sakit, pelabuhan udara atau laut, stasiun kereta api, terminal angkutan darat, dan obyek-obyek vital nasional; dan pada hari libur resmi..

Kemerdekaan menyampaikan pendapat tidak hanya dimiliki oleh masyarakat, tetapi sekarang ini para anggota DPR, DPD, maupun DPRD juga sudah mempunyai hak untuk menyampaikan pendapat secara bebas, yang diatur dalam Pasal 78, 232, 299 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa setiap anggota DPR, DPD, dan DPRD mempunyai hak menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada pemerintah maupun kepada anggotanya sendiri. Pasal ini memberikan adanya jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu, setiap anggota DPR, DPD, atau DPRD tidak dapat diarahkan oleh siapa pun di dalam proses pengambilan keputusan.

Namun, tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap memperhatikan tata karma, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil rakyat.

Jadi, sejak dicantumkannya penjelasan tentang menyampaikan usul dan pendapat, maka setiap anggota DPR, DPD, atau pun DPRD tidak perlu khawatir akan diberhentikan dari keanggotaan DPR, DPD, atau pun DPRD jika cara penyampaian usul atau pendapat memakai cara yang telah ditetapkan dalam peraturan tata tertib dewan. Kesimpulannya , jaman reformasi ini siapa saja dapat mengkritik terhadap perilaku atau pun kebijakan dari siapa saja, asal penyampaiannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

5. Adanya kebebasan berserikat dan melakukan oposisi

UUD 1945 menjamin kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat sebagai hak asasi manusia yang harus dilaksanakan untuk mewujudkan kehidupan kebangsaan yang kuat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, demokratis, dan berdasarkan hukum.

Sejak diundangkan UU Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik, setiap warga Negara Indonesia dapat dengan mudah mendirikan partai politik, tetapi belum tentu partai politik tersebut dapat menjadi peserta dalam pemilihan umum.

Saya katakan bahwa mendirikan partai politik sangat mudah karena untuk mendirikan partai politik cukup mengumpulkan lima puluh orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 tahun, dengan akta notaris, yang menyertakan 30% keterwakilan perempuan. Akta notaries yang dimaksud harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat. Partai Politik harus didaftarkan ke Departemen untuk menjadi badan hukum. Status badan hukum ini penting karena untuk dapat menjadi peserta pemilihan umum salah satu syaratnya, partai politik harus berbadan hukum di samping syarat-syarat yang lain.

Apabila dibandingkan dengan UU Nomor 3 Tahun 1985 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, maka UU Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik lebih ada kebebasan terutama masalah asas dan tujuan. Asas dan tujuan yang harus dicantumkan dalam Anggaran Dasar setiap partai politik adalah bebas dalam arti tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Sebaliknya pada saat kita masih menggunakan UU Nomor 3 Tahun 1975 jucto UU Nomor 3 Tahun 1985, asas dan tujuan setiap Partai Politik dan Golongan Karya harus sesuai dengan asas

dan tujuan yang ditetapkan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Nomor 3 Tahun 1975 pada setiap Anggaran dasarnya. Oleh karena begitu mudahnya saat ini mendirikan partai politik, maka masyarakat berlomba-lomba untuk mendirikan partai politik. Pada menjelang pemilihan umum tahun 2009 ada lebih 45 parpol yang akan mengikuti pemilihan umum. Namun hanya 38 yang dapat mengikuti pemilihan umum, karena setiap partai politik yang dapat menjadi peserta pemilihan umum harus memenuhi beberapa syarat yang diatur dalam Pasal 8 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, antara lain: mempunyai kepengurusan di 2/3 jumlah propinsi, memiliki kepengurusan di 2/3 jumlah kabupaten/kota di propinsi yang bersangkutan, mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU, dan sebagainya.

Demikian juga bagi para pekerja/buruh saat ini dapat dengan bebas untuk mendirikan serikat pekerja. Hal ini dapat kita baca dalam UU Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh. Undang-undang tersebut kemudian dijabarkan ke dalam Kepmenakertrans Nomor KEP. 16/MEN/2001 tentang Tata Cara Pencatatan Serikat Pekerja/Serikat Buruh. Pokok-pokok perubahan yang diatur dalam Kepmenakertrans dimaksud adalah:

- a. Lembaga pendaftaran diganti dengan pemberitahuan dan pencatatan;
- b. Pencatatan dilakukan di tempat kedudukan Serikat Pekerja tersebut berada;
- c. Kewajiban memberitahukan dibebankan kepada Serikat Pekerja yang bersangkutan

Kebebasan untuk membentuk, masuk atau tidak masuk menjadi anggota Serikat Pekerja merupakan salah satu hak dasar pekerja/buruh. Oleh karena itu, setiap pekerja berhak membentuk

dan menjadi anggota Serikat Pekerja. Dalam melaksanakan fungsinya, Serikat Pekerja berhak menghimpun dan mengelola keuangan serta mempertanggungjawabkan keuangan organisasi termasuk dana mogok. Besarnya dan tata cara pemungutan dana mogok diatur dalam anggaran dasar dan/atau anggaran rumah tangga Serikat Pekerja yang bersangkutan. Selanjutnya, masalah oposisi terhadap pemerintah bahkan terhadap partainya sendiri pada saat ini sudah berjalan tanpa ada rintangan sejalan dengan perkembangan demokrasi, baik yang dilakukan oleh perseorangan, Partai Politik, maupun LSM. lewat media elektronik, media cetak, maupun dengan unjuk rasa. Bahkan ada beberapa partai politik yang sudah membuat kesepakatan kerja sama dengan pemerintah saja kadang-kadang menjadi oposisi, apalagi partai di luar pemerintah yaitu PDIP yang di setiap saat selalu mengorek

kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah, misalnya saja: kasus Bank Century, pembentukan Panja Pajak kasus Gayus, dll. Hal ini menunjukkan bahwa oposisi bukan sesuatu yang menakutkan, tetapi sudah menjadi suatu pekerjaan bagi mereka yang suka mencari kelemahan Pemerintah. Bagi seorang wartawan politik atau anggota ICW, kelemahan kebijakan pemerintah merupakan berita yang sangat dicari, sayangnya kadang-kadang kritikan tidak disertai jalan keluar. Apalagi sejak dikeluarkannya UU Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, setiap orang lebih leluasa untuk mendapatkan informasi tentang kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, karena setiap orang berhak mengajukan permintaan Informasi Publik asalkan disertai alasan permintaan tersebut, yaitu: melihat dan mengetahui Informasi Publik, menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh Informasi Publik, mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan sesuai peraturan perundang-undangan, dan menyebarluaskan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Howard Zinn dalam Riswanda Imawan 'Oposisi dibutuhkan dalam kehidupan politik yang demokratis'. Bagi seorang negarawan,, adanya kekuatan oposisi dipandang sebagai berkah. Kehidupan mereka menjamin terciptanya mekanisme *check and balance* bertujuan untuk menciptakan keseimbangan dalam politik

6. Adanya Pendidikan Civic.

Kesadaran kebangsaan tidaklah timbul sekaligus dalam kehidupan rakyat Indonesia, tetapi tumbuh secara berangsur, bermula pada kalangan pelajar, kemudian menyebar ke seluruh lapisan masyarakat. Pada awalnya, kesadaran kebangsaan berwujud semangat kemerdekaan, yang merupakan reaksi terhadap kekuasaan asing yang menindas. Dalam perkembangan selanjutnya, kesadaran kebangsaan ini tumbuh menjadi bagian dari pandangan hidup bangsa, yang antara lain, mencakup cita-cita nasional, tujuan nasional, sasaran nasional serta sistem nasional yang akan diwujudkan dalam kenyataan.

Kesadaran kebangsaan ini perlu dipelihara secara terus-menerus, baik dengan cara memasyarakatkan sejarah pertumbuhan kesadaran kebangsaan tersebut kepada generasi berikutnya yang lahir dalam masyarakat maupun dengan mewujudkan cita-cita nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, serta seluruh peraturan perundang-undangan.

Sejak pertengahan 1997, kehidupan bangsa Indonesia dilanda bencana nasional, yang berawal dari krisis moneter dan kemudian berkembang menjadi krisis budaya yang menyentuh segenap sendi kehidupan bangsa. Masyarakat kita berpikir dan bertindak cepat atas dasar intuisi/insting tanpa memperhitungkan akibat perilakunya. Salah satu akibatnya, muncul budaya kekerasan yang juga mewarnai kebangkitan demokrasi di Indonesia. Sementara itu, menghadapi abad ke-20 bangsa Indonesia harus siap menghadapi gelombang globalisasi yang penuh tantangan hidup yang makin kompetitif.

Salah satu solusi, Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia 2020 mengamanatkan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang relegius, manusiawi, bersatu, demokratis, adil, maju, sejahtera, mandiri, serta baik dan bersih dalam penyelenggaraan. Banyak cara untuk mewujudkan visi tersebut, antara lain dengan pendidikan kewarganegaraan atau pendidikan civic.

Menurut Azyumardi Azra, pendidikan kewarganegaraan, *civics education* dikembangkan menjadi pendidikan kewarganegaraan yang secara substantive tidak saja mendidik generasi muda menjadi warga negara yang cerdas dan sadar akan hak dan kewajibannya dalam konteks kehidupan bermasyarakat dan bernegara, tetapi juga membangun kesiapan warga negara menjadi warga dunia, *global society* (Minto Rahayu, 2007: 10)

Arti pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa pendidikan kewarganegaraan bersifat universal, tidak hanya dalam konteks *school civics* tetapi juga *community civics*, yang intinya tidak saja kaitan antara warga negara, individu, dengan pemerintah; tetapi juga hak dan kewajiban sebagai warga negara dari suatu negara, hukum, demokrasi., dan partisipasi, kesiapan warga negara sebagai bagian dari warga dunia.

Berdasarkan uraian di atas, maka pendidikan kewarganegaraan dapat dilaksanakan melalui dua jalur pendidikan yaitu pendidikan formal dan pendidikan non formal.

Pertama, Pendidikan Kewarganegaraan Formal. Kita menyadari bahwa ancaman yang dihadapi pada permulaan Orde Reformasi lebih mengarah pada tantangan nonfisik dan gejala sosial. Oleh karenanya, Pendidikan Kewarganegaraan diwujudkan dalam bentuk bela negara dalam berbagai aspek kehidupan, dan tidak terlepas dari pengaruh lingkungan strategis dari luar maupun dalam; langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itulah, bangsa Indonesia harus menyusun rumusan/konsep bela negara yang dikaitkan dengan lingkungan strategi yaitu pemahaman tentang wilayah negara yang berada dalam kesatuan

dan persatuan, pemahaman tentang ketahanan nasional dalam mempertahankan keutuhan bangsa dan Negara Indonesia. Konsep bela Negara ini terdapat sejak 1973, pada Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang GBHN, yaitu tentang Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional. Seiring dengan berjalannya waktu, muatan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, semua produk hukum dalam sistem pendidikan kewarganegaraan yang cenderung melibatkan kemampuan fisik, tidak berlaku. Sebagai penggantinya ialah UU Nomor 20 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok pertahanan keamanan Negara, yang memunculkan penyelenggaraan Pendidikan Pendahuluan Bela Negara (PPBN) di lingkungan pemukiman, pendidikan, pekerjaan. Dalam lingkungan pendidikan, PPBN diberikan dalam bentuk mata pelajaran dari mulai tingkat Taman Kanak-kanak (TK) sampai dengan Perguruan Tinggi. PPBN dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional direalisasikan dalam kurikulum wajib di semua jenjang pendidikan dan jalur pendidikan dengan nama Pendidikan Kewarganegaraan. Menurut Keputusan Dirjen Dikti Nomor 43/DIKTI/Kep/2006 materi Pendidikan Kewarganegaraan meliputi: filsafat Pancasila, identitas nasional, politik dan strategi, demokrasi Indonesia, HAM dan *rule of law*, hak dan kewajiban warga Negara Indonesia, geopolitik Indonesia, geostrategi Indonesia.

Kedua, Pendidikan Nonformal. Pendidikan nonformal ialah pendidikan di luar sekolah. Keikutsertaan setiap warga negara dalam pendidikan kewarganegaraan ini merupakan salah satu wujud dari hak dan kewajiban dalam bela negara. Jadi, pendidikan tidak hanya di lingkup sekolah, tetapi mencakup juga lingkup yang lebih luas, misalnya di lingkungan masyarakat dan pekerjaan. Masyarakat dapat berperan aktif menyumbangkan berbagai pemikiran sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat selama tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Pendidikan kewarganegaraan nonformal saat ini diselenggarakan oleh:

- a. Pendidikan kedinasan oleh departemen, non-departemen dalam rangka rekrutmen dan atau kenaikan jabatan, diatur dalam Pasal 31 UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian;
- b. Pendidikan di lingkungan perusahaan dalam rangka pelatihan kerja, diatur dalam Bab V UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
- c. Pendidikan di lingkungan partai politik diatur dalam Bab XIII UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;

- d. Dosen yaitu melakukan pengabdian kepada masyarakat yang diatur dalam Pasal 72 ayat (1) UU Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
- e. Pendidikan keagamaan, yang diselenggarakan oleh para pemeluk agama dalam menyikapi kemajemukan bangsa;
- f. Pendidikan informal di lingkungan keluarga yang dilakukan oleh orang tua;
- g. Dan lain-lain.

Dalam pendidikan kewarganegaraan ini diharapkan dapat menumbuhkan budaya politik partisipan Budaya politik ini ditandai oleh adanya kesadaran bahwa dirinya atau pun orang lain sebagai anggota masyarakat harus aktif dalam kehidupan politik. Seseorang dengan sendirinya menyadari setiap hak dan kewajibannya, dan dapat pula merealisasikan dan menggunakan hak serta kewajibannya. Tidak diharapkan seseorang menerima begitu saja keadaan . Dengan demikian, seseorang dalam budaya politik partisipan dapat menilai dengan penuh kesadaran baik sistem sebagai totalitas, *input* dan *output*, maupun posisi dirinya sendiri.

Di bidang hukum, pendidikan kewarganegaraan diarahkan supaya masyarakat mempunyai budaya hukum terbuka. Budaya hukum terbuka, menurut Satjipta Rahardjo, adalah budaya hukum sebagai perwujudan dari keadaan masyarakat di mana kebebasan untuk melakukan pilihan menjadi terbuka, dalam arti bahwa masing-masing anggota masyarakat diberi kebebasan untuk menentukan bagaimana ia akan menerima hukum dan lembaga-lembaga yang berlaku (Abdurrahman,1987: 92).

PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa Negara Indonesia **secara formal** sudah dapat dikatakan sebagai Negara Hukum yang demokratis, karena unsur-unsur sebagai mana dirumuskan oleh *The International Commission of Jurist* di Bangkok sudah terpenuhi, yaitu:

1. Adanya proteksi konstitusional;
2. Adanya lembaga pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
3. Adanya pemilihan umum yang bebas;
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Adanya kebebasan berserikat dan melakukan oposisi; dan
6. Adanya pendidikan civic.

Namun kita harus ingat bahwa citra hukum suatu masyarakat, bangsa dapat didekati sebagai kenyataan atau harapan. Sebagai kenyataan, citra hukum nampak pada rumusan-rumusan yang secara formal negara kita sudah memenuhi kriteria secara internasional. Sedangkan sebagai harapan citra hukum terkandung dalam tujuan hukum sebagai pencerminan cita hukum suatu masyarakat, bangsa, dan negara. Kita berharap antara kenyataan dan harapan harus selalu berdekatan satu sama lain. Amin.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. 1987. *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum dan Masyarakat*. Jakarta: PT media Sarana Press
- Bagir Manan. 2005. *Sistem Peradilan Berwibawa*. Yogyakarta: FH UII Press Yogyakarta
- Joeniarto. 1984. *Demokrasi Dan Sistem Pemerintahan Negara*. Jakarta: Bina Aksara
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Indonesia
- Moh. Mahfud M.D. 1999. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media Offset
- Minto Rahayu 2007. *Pendidikan Kewarganegaraan Perjuangan Menghidupi Jati Diri Bangsa*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia
- S. Pamudji. 1995. *Demokrasi Pancasila dan Ketahanan Nasional Suatu Analisa di Bidang Politik dan Pemerintahan*. Jakarta: Bina Aksara
- Toto Pandoyo. 1983. *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty
- Utrecht. 1962. *Pengantar Hukum Administrasi Negara. Indonesia*. Jakarta: Ichtiar
- Indonesia. 2009. *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: New Merah Putih
- Indonesia. 2008. *Undang-Undang Nomor 2 tentang Partai politik*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia
- Indonesia. 2001. *Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum*. Bandung: Citra Umbara
- Indonesia. 2006. *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen*. Surabaya : Kesindo Utama
- Indonesia. 2008. *Undang-Undang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya
- Indonesia. 2008. *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*. Yogyakarta: Fahima
- Tempo, 12 Desember 2006