

# Risalah Kebijakan

Pembatasan Demokrasi oleh Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 228 Tahun 2015 tentang Pengendalian Penyampaian Pendapat di Muka Umum

## PERSATUAN RAKYAT JAKARTA

SPRI, KASBI, POSINDO, Puskapol UI, PPMI, SBMI, KPO PRP, SGMK, KP-KPBI, HAMAS, GEBER BUMN, ASPEK Indonesia, GSBI, Yappika, Budaya Mandiri, FSPMI, FBTPI, Arus Pelangi, SPN, FAKTA, PPRI, Perempuan Mahardika, Asosiasi Pelajar Indonesia, KontraS, HFDI, FSPASI, KSN, TII, GPI Jakarta Raya, Solidaritas Perempuan, BEM Universitas Indonesia, UPC, KPRI DKI Jakarta, LBH Jakarta, LBH Pers, Turun Tangan, LMND, SGBN, SPJ, KOPEL, Forum Indonesia Muda, FMN, Imparsial

TIM PENYUSUN:

Alldo Fellix Januarydy | Atika Yuanita Paraswaty | Satrio Abdillah Wirataru

# **Pembatasan Demokrasi**

## **oleh Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 228 Tahun 2015 Tentang Pengendalian Penyampaian Pendapat di Muka Umum**

### **PENGANTAR**

#### **Pengekangan Demonstrasi**

Pada tanggal 28 Oktober 2015, Gubernur DKI Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama, menerbitkan Peraturan Gubernur Nomor 228 Tahun 2015 tentang Penyampaian Pendapat di Muka Umum pada Ruang Terbuka ("Pergub 228/2015"). Pergub 228/2015 mengatur mengenai pembatasan tempat dan waktu aksi demonstrasi di wilayah DKI Jakarta. Berdasarkan Pergub 228/2015, demonstrasi di DKI Jakarta hanya dapat dilakukan pada 3 (tiga) tempat, yaitu kawasan Parkir Timur Senayan, Silang Selatan Monumen Nasional, dan Alun-Alun Demokrasi DPR/MPR. Waktu pelaksanaan demonstrasi dibatasi pada pukul 08.00 – 18.00 WIB.

Pasal 13, 14, dan 15 Pergub 228/2015 juga memberikan kewenangan kepada Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) untuk mengarahkan atau melakukan pembubaran terhadap aksi-aksi demonstrasi yang tidak berjalan sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur di dalam Pergub. TNI dan

POLRI juga diamanatkan untuk mengkoordinasikan mediasi antara peserta demonstrasi dan perwakilan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Selain itu, Pergub 228/2015 juga memberikan batasan terhadap metode pelaksanaan demonstrasi. *Pertama*, Pasal 6 butir e Pergub 228/2015 menyatakan bahwa peserta aksi dilarang untuk melakukan konvoi atau pawai. *Kedua*, Pasal 6 butir c mengatur bahwa peserta demonstrasi harus mematuhi batas maksimal baku kebisingan penggunaan pengeras suara agar tidak melebihi 60 desibel.

Berdasarkan uraian di atas, konsolidasi organisasi masyarakat sipil menilai bahwa pembatasan-pembatasan demonstrasi yang diatur dalam Pergub 228/2015 merupakan bentuk pengekangan terhadap demokrasi dan kebebasan berekspresi. Selain itu, Pergub 228/2015 juga memiliki serangkaian kelemahan di sisi materiil dan formil.

## **PERSATUAN RAKYAT JAKARTA**

SPRI, KASBI, POSINDO, Puskapol UI, PPMI, SBMI, KPO PRP, SGMK, KP-KPBI, HAMAS, GEBER BUMN, ASPEK Indonesia, GSBI, Yappika, Budaya Mandiri, FSPMI, FBTPi, Arus Pelangi, SPN, FAKTA, PPRI, Perempuan Mahardika, Asosiasi Pelajar Indonesia, KontraS, HFDI, FSPASI, KSN, TII, GPI Jakarta Raya, Solidaritas Perempuan, BEM Universitas Indonesia, UPC, KPRI DKI Jakarta, LBH Jakarta, LBH Pers, Turun Tangan, LMND, SGBN, SPJ, KOPEL, Forum Indonesia Muda, FMN, Imparsial

# PEMBATASAN DEMONSTRASI DAN KEBEBASAN BEREKSPRESI

## Memerlukan Syarat Ketat

Demonstrasi merupakan bagian dari penerapan prinsip demokrasi dan termasuk ke dalam Hak Asasi Manusia atas kebebasan untuk berekspresi. Hak tersebut dilindungi oleh Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia ("DUHAM"), Pasal 28 *juncto* Pasal 28E ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 ("UUD 1945"), Pasal 19 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik sebagaimana telah diratifikasi oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, dan Pasal 23 ayat (2), Pasal 25, dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia ("UU HAM").

Instrumen-instrumen hukum tersebut memberikan syarat yang sangat ketat terhadap pembatasan terhadap demokrasi dan kebebasan berekspresi. Pasal 29 ayat (1) DUHAM, Pasal 19 ayat (3) Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, Pasal 28J UUD 1945, dan Pasal 70 UU HAM mensyaratkan bahwa pembatasan terhadap hak dan kebebasan setiap orang, dari segi formil, hanya dapat dilakukan berdasarkan hukum, atau

lebih spesifik, dengan instrumen hukum Undang-Undang – bukan Peraturan Gubernur.

Dari segi materiil, pembatasan hak dan kebebasan setiap orang juga harus memenuhi beberapa syarat substantive. Syarat tersebut diatur di dalam DUHAM, Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, UUD 1945, UU HAM, dan *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*. Syarat-syarat tersebut antara lain: (1) *prescribed by law*; (2) *in a democratic society*; (3) *public order*; (4) *public health*; (5) *public morals*; (6) *national security*; (7) *public safety*; (8) *rights and freedoms of others/rights or reputation of others*; dan (9) *restriction on public trial*.

Adapun, Pergub 228/2015 tidak memenuhi satupun syarat-syarat pengecualian pembatasan yang diatur berdasarkan instrumen-instrumen hukum di atas. Karenanya, tidak tepat dan harus dicabut sama sekali.

---

## SUDAH DIATUR OLEH UNDANG-UNDANG LAIN

### Pembatasan Demonstrasi Sudah Diatur di dalam UU Nomor 9 Tahun 1998

Sesuai dengan amanat Pasal 28 dan 28J UUD 1945, Indonesia telah memiliki aturan yang memberikan batasan-batasan terhadap kebebasan berpendapat dalam konteks pelaksanaan demonstrasi, yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum ("UU Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum"). Ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut juga telah memberikan pembatasan terhadap tempat dan waktu yang tidak boleh dijadikan sasaran atau tidak boleh berlangsung aksi demonstrasi, antara lain: (1) di lingkungan istana kepresidenan, tempat ibadah, instalasi militer, rumah sakit, pelabuhan udara atau laut, stasiun kereta api, terminal angkutan darat; (2) objek-objek vital nasional; dan (3) pada saat hari raya atau hari besar keagamaan.

Namun, ketentuan Pergub 228/2015 justru menyimpangi pembatasan-pembatasan yang sudah diamanatkan di dalam UU Kemerdekaan

Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. Pergub 228/2015 juga tidak memperbolehkan pelaksanaan pawai atau konvoi, padahal Pasal 9 UU Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum membolehkan pelaksanaan bentuk demonstrasi tersebut. UU Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum juga tidak membatasi waktu pelaksanaan demonstrasi.

Di sisi lain, dari segi hierarki peraturan perundang-undangan, berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Pergub baru diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan – dalam hal ini – Gubernur DKI Jakarta. Materi muatan Pergub 228/2015 tidak bersumber berdasarkan kedua hal tersebut, dan karenanya, cacat hukum.

# BERTENTANGAN DENGAN KETENTUAN YANG TERDAPAT PADA BERBAGAI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Di Antara nya adalah Deklarasi Universal HAM dan UUD 1945

Apabila ditelisik, ketentuan yang terdapat di dalam Pergub 228/2015 bertentangan dengan serangkain peraturan perundang-undangan, antara lain:



## PENYIMPANGAN TERHADAP KEDUDUKAN DAN FUNGSI TNI DAN POLRI

Ketentuan Pasal 7 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16 ayat (2) butir c, Pasal 17 ayat (2), dan Pasal 19 ayat (3) Pergub 228/2015 memberikan wewenang tambahan kepada TNI dan POLRI untuk membubarkan massa dan mengkoordinasikan pelaksanaan mediasi. Pelaksanaan fungsi tersebut dengan instrumen hukum setingkat Peraturan Gubernur sama dengan memposisikan kedudukan kedua institusi tersebut menjadi di bawah Gubernur DKI Jakarta. Hal ini tentu menyimpangi kedudukan dan fungsi TNI dan POLRI sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (“**UU TNI**”) dan Undang-Undang

Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (“**UU POLRI**”).

Gubernur DKI Jakarta selaku Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan dalam hal pengerahan kekuatan TNI di sektor keamanan dan ketertiban. Kewenangan berada pada Panglima TNI, sesuai dengan Pasal 13 UU TNI, atas perintah Presiden Republik Indonesia selaku pemegang kekuasaan tertinggi militer berdasarkan Pasal 10 UUD 1945. Pun, Pasal 41 ayat (1) UU POLRI secara tegas menyatakan bahwa POLRI yang memiliki wewenang untuk berkoordinasi dengan TNI untuk menjaga keamanan dan ketertiban umum, bukan Pemerintah Daerah.



## DEMONSTRASI BUKAN PENYEBAB KEMACETAN

### Buruknya Tata Kelola Transportasi Publik adalah Akar Masalahnya

Pada tahun 2010, Pusat Informasi Transportasi Perkotaan, Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, menyatakan bahwa 6,4 juta unit atau 98,6 persen merupakan kendaraan pribadi dan 88.477 unit atau sekitar 1,4 persen adalah angkutan umum, dengan pertumbuhan kendaraan mencapai 11 persen setiap tahunnya. Sedangkan, panjang jalan yang ada 7.650 Km dengan luas 40,1 Km<sup>2</sup> atau 6,2 persen dari luas wilayah DKI, dengan pertumbuhan jalan hanya sekitar 0,01 persen per tahun. Apabila dari jumlah itu diasumsikan sebanyak 5.954.474 unit berada di jalan, maka luas kendaraan di jalan yang dibutuhkan harus dapat mencapai 40.105.222 m<sup>2</sup>. Padahal, luas jalan pada tahun 2011 itu hanya 40.093.774 m<sup>2</sup>. Berdasarkan data tersebut, kemacetan total di jalan menjadi sesuatu yang tak terhindarkan.

Lebih lanjut, menurut Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta, baru 23, 64 persen komuter di Jakarta yang menggunakan transportasi publik untuk pergi dan 24,95 persen komuter di Jakarta yang menggunakan transportasi publik untuk pulang. Angka ini, diakui oleh Gubernur DKI Jakarta, dalam salah satu wawancara

dengan CNN Indonesia tertanggal 9 Januari 2015, jauh di bawah Singapura, Mumbai, dan India yang mencapai angka pengguna transportasi publik mencapai 50 persen. Tentu, rendahnya angka ini juga dipicu oleh minimnya opsi ketersediaan transportasi publik di wilayah DKI Jakarta.

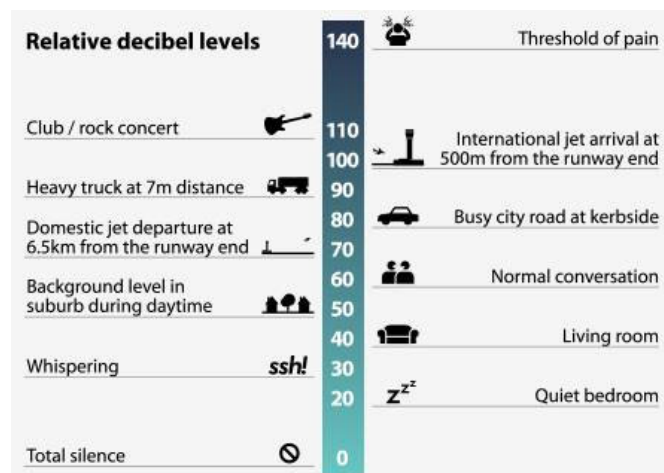
Buruknya tata kelola Pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga dapat menjadi faktor utama mengapa masalah kemacetan tak kunjung dapat diatasi. Menurut Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, per 22 September 2015, DKI Jakarta adalah provinsi dengan penyerapan anggaran paling rendah dibandingkan dengan seluruh 34 provinsi di Indonesia.

Hingga hari ini, tidak ada satu pun penelitian yang mampu memberikan fakta bahwa demonstrasi merupakan akar utama dari masalah kemacetan, sehingga membebankan persoalan kemacetan hanya kepada demonstrasi, merupakan tuduhan yang tidak proporsional, merupakan kesesatan berpikir, dan tidak memiliki landasan empirik.

## PENETAPAN BATAS KEBISINGAN TIDAK MASUK AKAL

### 60 Desibel Hanya Setara Kebisingan Percakapan Dua Orang di Dalam Ruang

Pasal 6 butir c Pergub 228/2015 memberikan batasan kebisingan pelaksanaan aksi demonstrasi hanya pada level 60 desibel. Tentu, batas kebisingan ini tidak masuk akal karena 60 desibel hanya setara kebisingan percakapan dua orang di dalam sebuah ruangan.



## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan uraian di atas, Pergub 228/2015 terbukti memiliki kecacatan hukum, baik dari segi formil, dalam konteks perumusan peraturan perundang-undangan, juga dari segi materiil mengenai karena bertentangan dengan banyak peraturan perundang-undangan dan menyerobot kedudukan dan fungsi lembaga negara lain, seperti TNI dan POLRI. Penetapan batas kebisingan sebesar 60 desibel juga mengukuhkan bahwa, berdasarkan Pergub 228/2015, demonstrasi sebenarnya sama sekali tidak dapat dilaksanakan karena batas tersebut hanya setara kebisingan percakapan biasa di dalam ruangan.

Atas kesimpulan tersebut, kami, Persatuan Rakyat Jakarta (PRJ), merekomendasikan:

**Pertama**, Gubernur DKI Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama, untuk menghentikan segala upaya pembatasan kebebasan berekspresi warga Negara dan seharusnya lebih berperan agar Provinsi DKI Jakarta menjadi tempat yang kondusif bagi setiap warga negara menyampaikan pendapatnya kepada seluruh lembaga dan pejabat negara.

**Kedua**, Menteri Dalam Negeri untuk menggunakan wewenangnya membatalkan Peraturan Gubernur Nomor 228 Tahun 2015 tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat di Muka Umum pada Ruang Terbuka karena bertentangan dengan UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

**Ketiga**, Mahkamah Agung untuk membatalkan Peraturan Gubernur [Pergub] Nomor 228 Tahun 2015 tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat di Muka Umum pada Ruang Terbuka karena bertentangan dengan UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

### TIM PENYUSUN RISALAH KEBIJAKAN

Alldo Fellix Januarydy | Atika Yuanita Paraswaty | Satrio Abdillah Wirataru

PERSATUAN RAKYAT JAKARTA © 2015

PERSATUAN RAKYAT JAKARTA

© 2015