

7-1-2018

KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG NO 16 TAHUN 2017 TENTANG PENETAPAN PERPPU NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG ORGANISASI MASYARAKAT DITINJAU DARI UUD 1945 DAN KONSEP NEGARA HUKUM (RECHSTAAT)

M. Beni Kurniawan

Calon Hakim Pengadilan Agama Kalianda, benieluchiha92@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp>



Part of the [Constitutional Law Commons](#)

Recommended Citation

Kurniawan, M. Beni (2018) "KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG NO 16 TAHUN 2017 TENTANG PENETAPAN PERPPU NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG ORGANISASI MASYARAKAT DITINJAU DARI UUD 1945 DAN KONSEP NEGARA HUKUM (RECHSTAAT)," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 48: No. 2, Article 2.

DOI: 10.21143/jhp.vol48.no2.1663

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol48/iss2/2>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *Jurnal Hukum & Pembangunan* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG NO 16 TAHUN 2017 TENTANG PENETAPAN PERPPU NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG ORGANISASI MASYARAKAT DITINJAU DARI UUD 1945 DAN KONSEP NEGARA HUKUM (*RECHSTAAT*)

M. Beni Kurniawan *

*Calon Hakim Pengadilan Agama Kalianda Kelas 1B
Korespondensi: benieluchiha92@gmail.com
Naskah dikirim: 8 Agustus 2017
Naskah diterima untuk diterbitkan: 14 Januari 2018

Abstract

This research is a normative study that is prescriptive in order to provide solutions to the problems of Civil Society Organizations in Indonesia. This paper study the Constitutionality of Article 61 and 62 of Act Number 16 of 2017 on Stipulating Government Regulation In Lieu of Law No. 2 of 2017 which regulates the Dissolution of CSOs if reviewed from the 1945 Constitution and the Rule of Law's Concept. As a result of the research can be concluded that Article 61 and 62 of Act Number 16 of 2017 On Stipulating Perppu No. 2 of 2017 which gives authority to the government to dissolve CSOs unilaterally is Inconstitutional because Contrary to Article 1 paragraph 3 of Indonesia as a State of Law and Article 28 E paragraph 3 concerning freedom of association. And also there needs to be a revision of Government Regulation In Lieu of Law No. 2 of 2017 with still giving authority to the Judicial Boards (MA or MK) in deciding the dissolution of CSOs. It is also necessary to limit the time to the Judicial Boards in deciding cases of the dissolution of CSOs, to avoid an uncertain case and an inefficient time.

Keywords: Regulation, Freedom of Association, State of Law.

Abstrak

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normative yang bersifat perskriptif dengan maksud memberikan solusi terhadap permasalahan Ormas di Indonesia. Tulisan ini akan mengkaji Konstitusionalitas undang-undang no 16 tahun 2017 tentang penetapan Pasal 61 dan 62 Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang mengatur tentang Pembubaran Ormas ditinjau dari UUD 1945 dan Konsep Negara Hukum. Sebagai hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Pasal 61 dan 62 undang-undang no 16 tahun 2017 tentang penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membubarkan Ormas secara sepihak adalah Inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 1 ayat 3 Tentang Indonesia sebagai Negara Hukum dan Pasal 28 E ayat 3 tentang kebebasan berserikat. Perlu adanya revisi terhadap undang-undang no 16 tahun 2017 tentang penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 dengan tetap memberikan kewenangan kepada Badan Peradilan dalam memutuskan pembubaran Ormas.

Kata kunci: Regulasi, Kebebasan Berserikat, *State of Law*.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) oleh Pemerintah melahirkan kontroversial di tengah masyarakat. Hal ini tidak terlepas dari Dasar hukum pembubaran tersebut berdasarkan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang kemudian ditetapkan menjadi undang-undang no 16 tahun 2017. Dimana undang-undang no 16 tahun 2017 tentang penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Ormas merubah ketentuan pembubaran Ormas yang diatur di dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Ormas. Aturan tersebut memberikan otoritas yang besar pada Pemerintah, dan mengambil alih kekuasaan pembubaran ormas yang sebelumnya berada pada Badan Judicial beralih pada Kekuasaan eksekutif. Padahal kebebasan berserikat merupakan Hak Asasi Manusia (*freedom of association*) yaitu melindungi hak setiap individu untuk berkolaborasi dengan orang lain untuk membentuk suatu organisasi dan juga melindungi kebebasan kelompok itu sendiri.¹

Diundangkannya Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 oleh Pemerintahan Jokowi seakan-akan memperlihatkan kediktatoran Pemerintah yang mengambil alih wewenang pembubaran Ormas dari kekuasaan yudikatif kepada kekuasaan eksekutif. Aturan tersebut memberikan rasa takut kepada Ormas karena sewaktu-waktu dapat dibubarkan dan terhadap pemimpin maupun anggotanya dapat dikenakan sanksi Pidana.² Hal ini seperti menegasikan hak kebebasan berserikat yang telah dijamin oleh Konstitusi kita.

Secara umum organisasi masyarakat di Indonesia diatur melalui UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Dalam pasal 61 UU Nomor 17 Tahun 2013 disebutkan bahwa sanksi terhadap ormas dilakukan secara berjenjang dari peringatan tertulis, penghentian bantuan/ atau hibah, penghentian sementara kegiatan, dan pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum.³ Mengenai Sanksi pembubaran ormas diatur dalam Pasal 68 bahwa “pencabutan status badan hukum ormas dijatuhkan setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap mengenai pembubaran Ormas berbadan hukum.”⁴ Dalam Undang-undang tersebut pembubaran Ormas hanya dapat dilakukan setelah adanya putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Tujuannya adalah agar pemerintah tidak sewenang-wenang dalam membubarkan sebuah Ormas.

Akan tetapi, dalam Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas mengeliminasi mekanisme pemberian sanksi ormas yang terdapat dalam UU Nomor 17 Tahun 2013. Hal ini dapat terlihat dalam Pasal 61 dan 62 Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tersebut. Pasal 62 ayat 2 menyebutkan “Menteri dan menteri yang

¹ Andan Buyung, *et al*, *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1997), hlm. 20.

² Palupi Annisa Auliani, *Perppu Ormas dan Liku-Liku Perppu di Indonesia*, <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/13/15530971/perppu-ormas-dan-lika-liku-perppu-di-Indonesia>, diakses pada 2 Agustus 2017.

³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Organisasi Masyarakat*, UU Nomor 17 Tahun 2013, LN Nomor 116 Tahun 2013, TLN nomor 5430. Ps. 68.

⁴ *Ibid.*, Ps. 69.

menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia sesuai dengan kewenangan melakukan pencabutan status badan hukum.”⁵ Yang kemudian diafirmasi dalam Pasal 82 bahwa pencabutan tersebut bermakna sebagai pembubaran ormas tersebut.

Ketentuan tersebut menunjukkan, bahwa Pemerintah mengambil alih semua kewenangan dalam pembubaran Ormas. Akibatnya adalah bisa jadi pembubaran suatu organisasi hanya berdasarkan keputusan politik pemerintah yang sangat bergantung pada kepentingan-kepentingan parsial pemerintah dan pertimbangan-pertimbangan politik semata. Hal ini dapat memberikan implikasi negatif terhadap iklim kemerdekaan berserikat dan berkumpul di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka perlu dikaji lebih lanjut mengenai Konstitusionalitas Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Perppu Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Ormas ditinjau dari UUD 1945 dan Teori Negara Hukum. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana Pembubaran Ormas diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia?
2. Bagaimana Konstitusionalitas Pasal 62 Undang-Undang No 16 Tahun 2017 Tentang Perppu Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Pembubaran Ormas ditinjau dari UUD 1945 dan Konsep Negara Hukum?

Penelitian ini secara umum bertujuan memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang pengaturan Ormas dalam perundang-undangan di Indonesia yang berhubungan dengan mekanisme terbitnya sebuah Perppu. Penelitian ini juga memberikan pemahaman dari sudut pandang penulis mengenai konstitusionalitas Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Ormas ditinjau dari UUD 1945 dan Konsep Negara Hukum.

Landasan Teori yang digunakan sebagai dasar analisis dalam penelitian ini adalah Teori Negara Hukum oleh Julius Stahl. Menurut Stahl sebuah Negara dapat disebut Negara hukum “*rechtsstaat*” mencakup empat elemen penting, yaitu adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan peradilan tata usaha Negara.⁶ Adapun A. V. Dicey menyebutkan tiga ciri penting “*The Rule of Law*” yaitu *Supremacy of Law*, *Equality before the Law*, *Due Process of Law*.⁷

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan Teori hak kodrat John Locke dalam bukunya *Two Treatises of Government* menyatakan bahwa: “Semua individu dikaruniai oleh alam, hak yang inheren atas kehidupan, kebebasan dan harta, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dipindahkan atau dicabut oleh Negara.”⁸

⁵ Indonesia, *Perppu tentang Organisasi Masyarakat*, Perppu Nomor 2 Tahun 2017, LN Nomor 138 Tahun 2017, TLN nomor 6084. Ps. 62.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press dan PSHTN Hukum UI, 2004), hlm. 122.

⁷ *Ibid.*, hlm. 123.

⁸ John Locke, *Two Treatises of Government* (London: Everyman, 1993), hlm. 9.

Menurut Locke setiap manusia mempunyai HAM karena eksistensinya sebagai manusia yang diberikan oleh alam. Locke menyebutkan, saat memasuki kondisi masyarakat sipil, berdasarkan teori kontrak social, yang dilepaskan manusia keada Negara hanyalah hak untuk menegakkan hak-hak ini, dan bukannya hak-hak itu sendiri. Selanjutnya ia meyakini bahwa kegagalan Negara untuk mengamankan hak-hak alam ini dapat memberikan suatu hak bagi rakyat untuk meminta pertanggungjawaban, dalam bentuk suatu revolusi rakyat.⁹

C. Metode Penelitian

Menggunakan penelitian yuridis normatif, penelitian ini akan meneliti tentang konstitusionalitas Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No 2 Tahun 2017 Tentang Ormas ditinjau dari UUD 1945 dan Teori Hak Kodrat. Sedangkan Bahan hukum yang digunakan data sekunder yang dalam penelitian ini digolongkan menjadi Bahan Hukum Primer yang terdiri dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 8 Tahun 1985 Tentang Ormas, UU No 17 Tahun 2013 Tentang Ormas, dan Perppu No 2 Tahun 2017, Undang-Undang No 16 Tahun 2017.

II. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Pembubaran Ormas dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Indonesia sebagai Negara hukum, perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia adalah sebuah keniscayaan. Hak asasi manusia sendiri adalah hak-hak yang dimiliki manusia karena keberadaannya sebagai manusia. Umat manusia memunyainya bukan karena diberikan oleh masyarakat, Negara, atau berdasarkan hukum positif melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.¹⁰ Hal ini inheren dengan Teori hak kodrat John Locke dalam bukunya *Two Treatises of Government* menyatakan bahwa:

“Semua individu dikaruniai oleh alam, hak yang inheren atas kehidupan, kebebasan dan harta, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dipindahkan atau dicabut oleh Negara.”¹¹

Pengakuan terhadap hak kebebasan berkumpul dan berorganisasi teraffirmasi dalam Pasal 20 Piagam PBB, yang dikenal dengan *Universal Declaration of Human Rights*. Artikel 20 (1) DUHAM menyebutkan “*everyone has the rights to freedom of peaceful assembly and association*” ayat (2) “*No one may be compelled to belong to an association.*”¹² Selanjutnya, Pasal 22 Kovenan International tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*) sebagaimana yang telah diratifikasi dalam UU Nomor 12 Tahun 2005 dimana memberikn jaminan atas hak setiap

⁹ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 2015), hlm. 75.

¹⁰ Satya Arinanto, *et al.*, ed. *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII, 2008), hlm. 11.

¹¹ John Locke, *Two Treatises of Government* (London: Everyman, 1993), hlm. 9.

¹² <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, diunduh 27 July 2017.

orang atas kebebasan berserikat.¹³ Adanya pengakuan dunia internasional terhadap hak kebebasan berserikat, mengindikasikan arti penting kebebasan berserikat dalam perkembangan demokrasi dan suatu Negara hukum.

Dalam Konstitusi Indonesia legitimasi terhadap kebebasan berkumpul dan berserikat dapat dilihat dalam Pasal 28 E ayat (3) yang menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.”¹⁴ Kemerdekaan berserikat itu sendiri merupakan salah satu bentuk ekspresi pendapat dan aspirasi (*freedom of expression*) atas ide-ide yang disalurkan secara bersama dengan orang-orang yang mempunyai paradigma yang sama. Dalam UUD 1945, hak atas kemerdekaan pikiran, pendapat, sikap, dan hati nurani itu dijamin dengan tegas oleh Pasal 28E ayat (2). Pasal ini menyatakan “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.”¹⁵

Dari penjelasan tersebut, kebebasan berserikat (*freedom of assembly and association*) dengan kebebasan berekspresi (*freedom of expression*) saling berhubungan satu dengan yang lain atau *interdependent*. Prinsip kebebasan berekspresi secara otomatis akan lumpuh, jika tidak ada jaminan terhadap hak untuk berkumpul dan berserikat. Disisi lain, kemerdekaan berkumpul dan berserikat juga tidak ada artinya, apabila kebebasan berpikir dan kebebasan berpendapat tidak dijamin sebagaimana mestinya. Karena essensi dari berserikat dan berorganisasi adalah mengeluarkan ide-ide, pendapat, dan pemikiran yang visioner untuk memajukan organisasi tersebut. Dibrendelnya salah satu hak tersebut dapat diibaratkan seperti sebuah badan yang kaku yang ditinggalkan oleh ruh.

Kebebasan dalam berserikat dan berkumpul bukan termasuk *non-derogable right*, melainkan *derogable right* (hak yang dapat dikurangi). Meskipun merupakan hak yang pemenuhannya dapat dikurangi, pengurangan tersebut hanya dapat dilakukan apabila penggunaan hak tersebut menimbulkan kerugian dan melanggar hak asasi orang lain.¹⁶ Dalam konteks Indonesia yaitu pengurangan hak dalam berserikat dan berkumpul, apabila perserikatan tersebut mengancam NKRI, menimbulkan konflik ditengah masyarakat, mempropogandakan kebencian dan sara antar sesama warga Negara Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 J (1) “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”. Ayat 2 “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan 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 demokratis.”¹⁷

¹³ Indonesia, *Undang-undang Pengesahan International Convenan on Civil and Political Rights*, UU Nomor 12 Tahun 2005, LN Tahun 2005 Nomor 119, TLN 4558. Ps. 22.

¹⁴ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 28 E ayat (3).

¹⁵ *Ibid.*, Ps. 28 E ayat (2).

¹⁶ Muhamad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 19.

¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 28 J.

Namun satu catatan penulis berpendapat bahwa, meskipun Organisasi Masyarakat dapat dibubarkan, akan tetapi prosedur pembubarannya harus dilakukan secara demokratis. Pemerintah tidak boleh memonopoli kewenangan dalam membubarkan sebuah ormas dengan menegasikan peran lembaga Negara lain, sehingga Pemerintah akan cenderung bersikap otoriter. Konsekuensi dari Pemerintah yang otoriter, maka hukum yang dilahirkan akan bersifat represif yang mengutamakan kepentingan penguasa dari pada rakyat.¹⁸

Adapun Mekanisme Pembubaran dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia diantaranya yaitu:

1. Pembubaran Ormas Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 Tentang Ormas

Dalam UU Nomor 8 Tahun 1985 kriteria sebuah organisasi dapat dibekukan, diatur dalam pasal 13, pasal 14, dan Pasal 15. Dalam Pasal 13 UU Nomor 8 Tahun 1985 disebutkan bahwa suatu ormas dapat dibekukan kepengurusannya, apabila ormas ini:¹⁹

- 1) Melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum;
- 2) Menerima bantuan dari pihak asing tanpa persetujuan pemerintah;
- 3) Memberi bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan bangsa dan Negara.

Yang dimaksud dengan mengganggu ketertiban umum dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 19 PP Nomor 18 Tahun 1986, yaitu:²⁰

- 1) Menyebarkan permusuhan antarsuku, agama, ras, dan antargolongan;
- 2) Memecah belah persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) Menghambat pelaksanaan program pembangunan;
- 4) Kegiatan lain yang dapat mengganggu stabilitas politik dan keamanan.

Dalam melakukan pembekuan organisasi, pemerintah tidak dapat dengan serta merta melakukan pembekuan dengan begitu saja, tetapi harus melalui mekanisme dan tahapan-tahapan secara administrative. Ketentuan ini, sesuai dengan kaidah-kaidah hukum administrasi Negara yang menganut bahwa pemberian sanksi dilakukan secara bertahap, yaitu teguran, sanksi administrative, dan seterusnya.²¹ Adapun tahapan-tahapan pembekuan organisasi harus melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:²²

- 1) Melakukan teguran tertulis selama 2 kali, dengan tenggang waktu antara teguran pertama dengan kedua selama 10 hari;
- 2) Apabila, setelah mencapai waktu 1 bulan melalui teguran, pengurus organisasi belum melakukan respons, maka Pemerintah/Pemda wajib memanggil pengurus tersebut untuk dimintai keterangan;

¹⁸ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 26.

¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Organisasi Masyarakat*, UU Nomor 8 Tahun 1985, LN Nomor 44 Tahun 1985, TLN nomor 3298. Ps. 13.

²⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 8 Tahun 1985 Organisasi Masyarakat*, PP Nomor 18 Tahun 1986. Ps. 18.

²¹ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 71.

²² Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 8 Tahun 1985 Organisasi Masyarakat*, PP Nomor 18 Tahun 1986. Ps. 23.

- 3) Apabila melalui surat panggilan, pengurus organisasi belum juga memenuhi panggilan untuk dimintai keterangan, maka Pemerintah/Pemerintah daerah berhak untuk melakukan pembekuan;
- 4) Sebelum melakukan pembekuan, sesuai tingkatan pemerintahan, maka Pemerintah/Pemda wajib meminta pertimbangan Mahkamah Agung untuk organisasi yang bersifat nasional. Sedangkan Organisasi yang bersifat daerah melalui pertimbangan Kementerian Dalam Negeri.

Pada masa Orde Baru ada keharusan dan kewajiban bagi setiap Organisasi dengan menggunakan Pancasila, sebagai Asas Tunggal, apabila ada organisasi yang tidak menggunakan Pancasila sebagai Asas dalam Organisasi tersebut, maka Organisasi tersebut dapat dibubarkan oleh Pemerintah Zaman Orde Baru. Paling tidak ada lima hal pokok yang bisa membuat suatu ormas dibubarkan secara sepihak oleh Pemerintah. *Pertama*, bila ormas tidak mencantumkan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam anggaran dasarnya. *Kedua*, bila dianggap mengganggu ketertiban umum. *Ketiga*, bila menerima bantuan kepada pihak asing yang merugikan bangsa. *Keempat*, menerima bantuan asing tanpa persetujuan pemerintah. *Kelima*, mengembangkan dan menyebarkan paham Komunisme, Marxisme-Leninisme, serta ideology lain yang bertentangan dengan Pancasila.

Kelima hal tersebut berujung dengan pembubaran tanpa adanya proses peradilan. Dimana pembubaran seperti ini, membuka kran terhadap kesewenang-wenangan pemerintah, yang mengancam kebebasan berserikat dan berkumpul.

2. Pembubaran Ormas Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Ormas

Konstitusi memberikan jaminan kepada setiap individu atau sekelompok orang untuk bersepakat mengikat diri pada sebuah organisasi untuk mencapai apa yang menjadi kepentingannya. Era reformasi yang telah berlangsung sejak tahun 1997, telah membuka peluang bagi hubungan masyarakat sipil dan Negara yang mengalami transformasi yang demikian cepat.²³ Hal ini ditunjukkan dari gejala semakin kuatnya peran masyarakat sipil dalam mengorganisir dirinya untuk memperjuangkan kepentingannya ketika berhadapan dengan Negara ataupun pada saat mengisi layanan publik. Euforia tersebut merupakan puncak manifestasi dari kemerdekaan hati nurani dan kemerdekaan berpikir yang telah diperjuangkan pada masa reformasi.²⁴

Pasca Reformasi, dinamika perkembangan Ormas dan Perubahan system pemerintahan membawa paradigm baru dalam tata kelola organisasi kemasyarakatan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pertumbuhan jumlah Ormas, sebaran dan jenis kegiatan Ormas dalam kehidupan demokrasi semakin menuntun peran fungsi dan tanggung jawab Ormas untuk berpartisipasi dalam upaya mewujudkan cita-cita nasional bangsa

²³ Kajian RUU Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, (Jakarta: Bagian PUU Bidang Politik, Hukum, dan HAM Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2010), hlm. 5.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta Konstitusi Press, 2006), hlm. 7-8.

Indonesia, serta menjaga dan memelihara keutuhan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dinamika Ormas dengan segala kompleksitasnya menuntut pengelolaan dan pengaturan hukum yang lebih komprehensif, mengingat UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Ormas sudah tidak sesuai dengan kebutuhan dan dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal ini lah yang melatarbelakangi lahirnya UU Nomor 17 Tahun 2013 sebagai pengganti UU Nomor 8 Tahun 1985 yang sudah berlaku selama kurang lebih 18 Tahun.

Di dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 selain memuat tentang ketentuan umum mengenai Ormas juga memuat mengenai larangan dan sanksi bagi Ormas. Larangan terhadap Ormas diatur dalam Pasal 59 UU Ormas menjelaskan sebuah ormas dilarang untuk melakukan tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras, dan golongan. Mereka juga tidak boleh melakukan tindakan kekerasan yang mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, termasuk perbuatan merusak. Melakukan tindakan separatis yang mengancam kedaulatan NKRI, dan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum yang diatur berdasarkan Undang-undang.²⁵Selain larangan tersebut, Ormas juga dilarang untuk menerima sumbangan dari pihak manapun yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, mengumpulkan dana untuk partai politik, dan menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran yang bertentangan dengan Pancasila.²⁶

Ada beberapa hal yang menarik, apabila dilihat muatan dari UU Nomor 17 Tahun 2013 dibandingkan dengan UU Nomor 8 Tahun 1985. Selain jumlah pasal yang jauh berbeda dimana UU Nomor 17 Tahun 2013 memuat sebanyak 87 pasal disbanding UU Nomor 8 Tahun 1985 yang hanya memuat 20 Pasal. Perbedaan pengatur dalam kedua UU tersebut mengindikasikan bahwa pengaturan dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 lebih lengkap dan komprehensif dibandingkan dengan UU sebelumnya termasuk pengaturan mengenai larangan terhadap Ormas.

Satu hal perbedaan yang terlihat jelas dalam kedua UU tersebut adalah apabila dalam Pasal 13 UU Nomor 8 Tahun 1985 ormas dilarang menerima bantuan dari pihak asing tanpa persetujuan Pemerintah, maka dalam Pasal 56 ayat 3 UU Nomor 17 Tahun 2013 ormas dilarang menerima bantuan dari siapapun apabila bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Aturan dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 lebih mempresentasikan kedaulatan hukum, dibandingkan dengan UU Nomor 8 Tahun 1985 yang berdasarkan persetujuan pemerintah yang lebih condong kepada pendekatan dan kepentingan politik. Karenanya penulis UU Nomor 17 Tahun 2013 lebih dekat kepada tujuan Negara yang menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum.²⁷

Sanksi bagi Ormas dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 diatur dalam Pasal 60 sampai Pasal 82. Di antaranya pembubaran. Pemerintah daerah dalam Undang-Undang ini bisa menghentikan kegiatan ormas. Undang-Undang ini

²⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Organisasi Masyarakat*, UU Nomor 17 Tahun 2013, LN Nomor 116 Tahun 2013, TLN nomor 5430. Ps. 56.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961), hlm. 35.

menyebutkan dapat membubarkan suatu ormas berbadan hukum melalui beberapa tahapan, yaitu pemberian sanksi administratif yang terdiri atas peringatan tertulis, penghentian bantuan, penghentian sementara kegiatan, dan pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum.²⁸ Peringatan tertulis dilakukan sebanyak tiga kali. Dalam Pasal 64 disebutkan jika surat peringatan ketiga tidak digubris, pemerintah bisa menghentikan bantuan dana dan melarang sementara kegiatan mereka selama enam bulan. Dengan catatan, jika ormas tersebut berskala nasional, harus ada pertimbangan Mahkamah Agung. Namun, jika sampai 14 hari tidak ada balasan dari Mahkamah, pemerintah punya wewenang menghentikan sementara kegiatan mereka.²⁹ Dalam Pasal 68, jika ormas masih berkegiatan padahal sudah dihentikan sementara, pemerintah bisa mencabut status badan hukum mereka, asal mendapat persetujuan dari pengadilan.³⁰

Sanksi dan Pembubaran Ormas UU Nomor 17 Tahun 2013 menganut system sanksi berjenjang. Adapun kewenangan membubarkan Ormas berdasarkan keputusan Pengadilan. Pemerintah tidak dapat membubarkan sebuah Ormas tanpa adanya putusan Pengadilan. Penulis berpendapat mekanisme ini sebagai instrument penting yang berperan dalam demokrasi sebagai wujud dari kebebasan berserikat. Pembekuan dan pembubaran memang seharusnya perlu diputuskan melalui mekanisme *due process of law* oleh pengadilan yang merdeka. Proses ini menjadi sangat penting, artinya, jangan sampai wewenang dan pembubaran ormas dilakukan karena akan menimbulkan kesewenang-wenangan sebagaimana yang terjadi dalam Orde Baru.

Kewenangan pembekuan dan pembubaran yang hanya diberikan kepada eksekutif memberi peran yang besar dan sentralistik, sebab pemerintah dapat membekukan dan membubarkan suatu organisasi yang merupakan manifestasi dari hak asasi manusia untuk berserikat, berkumpul, dan berorganisasi tanpa ada forum peradilan yang menyatakan bahwa Ormas tersebut memang bersalah. Menurut Moh. Machfud MD hukum haruslah responsive dan tidak sentralistik hanya dikuasai oleh *eksekutif* semata. Produk hukum yang bersifat sentralistik dan lebih didominasi oleh eksekutif akan menghasilkan hukum yang berkarakter *ortodoks*.³¹

3. Pembubaran Ormas Berdasarkan Undang-Undang No 16 Tahun 2017 Tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Ormas

Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor: 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu Pembubaran Ormas), diundangkan pada 22 November 2017. Dalam pertimbangan UU tersebut dinyatakan bahwa ada kekosongan hukum karena Undang-Undang (UU) berumur 4 tahun tersebut belum mengatur secara komprehensif mengenai keormasan yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

²⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Organisasi Masyarakat*, UU Nomor 17 Tahun 2013, LN Nomor 116 Tahun 2013, TLN nomor 5430. Ps. 61.

²⁹ *Ibid.*, Ps. 64.

³⁰ *Ibid.*, Ps. 68.

³¹ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, hlm. 26.

Tahun 1945.³² Dalam Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Ormas tidak ada substansi Perppu yang dirubah. Undang-undang No. 16 Tahun 2017 memuat kembali semua ketentuan yang diatur di dalam Perppu Ormas. Hal ini terlihat dari sistematika UU No. 16 Tahun 2017 yang hanya terdiri dari dua pasal. Pasal 1 mengatur bahwa penetapan Perppu Ormas menjadi Undang-undang dan lampirannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-undang ini. Dan Pasal 2 yang menyebutkan berlakunya Undang-undang ini pada saat diundangkan.³³

Dalam lampiran Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 Pasal 1 mengubah pengertian ormas menjadi lebih tegas dari sebelumnya. Menurut aturan ini, ormas memiliki pengertian: *Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*³⁴

Definisi dari ormas dalam Perppu menjadi lebih tegas jika sebelumnya pada Undang Undang Nomor 17 tahun 2013 berbunyi Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Kini dipertegas dengan “*dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*” Artinya Ormas harus patuh pada UUD 45, final. Tidak boleh undang-undang lain atau piagam Jakarta.

Dalam aturan tersebut ditegaskan, bahwa Ormas dilarang melakukan tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras atau golongan; melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia; melakukan tindakan kekerasan, mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, atau merusak fasilitas umum dan fasilitas sosial; dan melakukan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ormas juga dilarang melakukan kegiatan sparatis yang mengancam kedaulatan NKRI, dan/atau menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila.

Mengenai mekanisme Pembubaran Ormas. Dalam lampiran Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No 2 Tahun 2017 Tentang Ormas ini memuat dua macam sanksi yaitu sanksi administrative dan pidana. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud, menurut Perppu ini,

³² Soedarmedi, *Perppu Ormas Lurus Kenapa Harus Takut*, <https://seword.com/politik/inilah-isi-perppu-ormas-nomor-2-tahun-2017-isinya-luar-biasa-fpi-dan-sejenisnya-apa-kabar-nanti/>, diakses 2 Agustus 2017.

³³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Penetapan Perppu Organisasi Masyarakat*, UU Nomor 16 Tahun 2017, LN Nomor 239 Tahun 2017, TLN nomor 6139. Ps. 1-2.

³⁴ Indonesia, *Perppu tentang Organisasi Masyarakat*, Perppu Nomor 2 Tahun 2017, LN Nomor 138 Tahun 2017, TLN nomor 6084. Ps. 1.

terdiri atas: a. Peringatan tertulis; b. Penghentian kegiatan; dan/atau c. Pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum. Dalam Pasal 62 disebutkan Peringatan tertulis, dalam Perppu ini dijelaskan, diberikan hanya 1 (satu) kali dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal diterbitkan peringatan. Dalam hal Ormas tidak mematuhi peringatan tertulis dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud, Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia sesuai dengan kewenangannya menjatuhkan sanksi penghentian kegiatan.³⁵ Pengaturan tersebut lebih mensesederhanakan urutan sanksi dan mempersingkat jangka waktu sanksi dibandingkan dengan UU Nomor 17 Tahun 2013.

Apabila Ormas tidak mematuhi sanksi penghentian kegiatan sebagaimana dimaksud, maka menurut Pasal 62 ayat (2) lampiran Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No 2 Tahun 2017 Tentang Ormas Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia sesuai dengan kewenangannya melakukan pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum. Pencabutan status badan hukum Ormas sebagaimana dimaksud, menurut Pasal 80A, sekaligus dinyatakan bubar berdasarkan Undang-Undang ini.³⁶

Ketentuan pidana terdapat dalam Pasal 82 A bahwa setiap orang yang menjadi anggota dan/atau pengurus Ormas yang dengan sengaja dan secara langsung atau tidak langsung melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 59 ayat (3) huruf c dan huruf d, dipidana dengan penjara pidana paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun.³⁷ Pelanggaran dalam pasal 59 ayat 3 huruf c dan d adalah: melakukan tindakan kekerasan, mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, atau merusak fasilitas umum dan fasilitas sosial; dan melakukan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁸

Selain itu, setiap orang yang menjadi anggota dan/atau pengurus Ormas yang dengan sengaja dan secara langsung atau tidak langsung melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud melanggar Pasal 59 ayat (3) huruf a, dan huruf b, dan ayat (4), dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun.³⁹ Pelanggaran Pasal 59 ayat (3) huruf a, dan huruf b adalah: melakukan tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras atau golongan; melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia.⁴⁰

Ada beberapa substansi dalam aturan tersebut yang melahirkan kontroversial di tengah masyarakat mengenai sanksi pidana dan pembubaran ormas. Pasal 62 ayat 3 yang memberikan kewenangan penuh kepada Eksekutif untuk melakukan pencabutan badan hukum Ormas, yang di dalam Pasal 80 A ditegaskan sebagai pembubaran ormas. Ketentuan tersebut sangat subyektif,

³⁵ *Ibid.*, Ps. 62.

³⁶ *Ibid.*, Ps. 80 A.

³⁷ *Ibid.*, Ps. 82 A.

³⁸ *Ibid.*, Ps. 59 Ayat. 3.

³⁹ *Ibid.*, Ps. 82 A.

⁴⁰ *Ibid.*, Ps. 59 Ayat. 3.

sangat pasal karet, dan memberi kewenangan mutlak kepada pemerintah memberikan tafsir, vonis hukum, serta mencabut dan membubarkan tanpa ada mekanisme peradilan.

Wewenang pembubaran Ormas yang tersentralistik dalam kekuasaan Eksekutif akan melahirkan Negara kekuasaan bukan Negara hukum. Padahal dalam konsep Negara hukum, penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan tidak bersifat sentralistik. Negara hukum (*rechtsstaat*) sendiri cirinya adalah adanya pembatasan kekuasaan Negara (*eksekutif*).⁴¹ Pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan Negara mutlak diperlukan, karena apabila fungsi kekuasaan Negara terpusat dan terkonsentrasi di tangan satu cabang kekuasaan, akan menimbulkan kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, pada sub-bab selanjutnya, akan dibahas konstitusionalitas Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 ditinjau dari UUD 1945 dan konsep Negara hukum yang dikenal sebagai Negara Konstitusional.

B. Konstitusionalitas Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No 2 Tahun 2017 Tentang Ormas ditinjau dari UUD 1945 dan Teori Negara Hukum.

Diundangkannya Undang-Undang No 16 Tahun 2017 pada 22 November 2017 sebagai bentuk pengesahan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Ormas. Dalam Undang-undang No. 16 Tahun 2017 semua pasal pada Perppu Nomor 2 Tahun 2017 disahkan sebagaimana yang tercantum dalam lampiran Undang-undang tersebut.

Beberapa Pasal dalam Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang apabila ditinjau dari UUD 1945 adalah inkonstitusional. Pasal 61 dan Pasal 62 aturan tersebut memungkinkan pemerintah secara sepihak mencabut status badan hukum ormas tanpa didahului oleh pemeriksaan di Pengadilan. Peniadaan *due process of law* dalam pembubaran Ormas tentunya akan mengarahkan pemerintah kepada Pemerintahan yang diktator. Hal ini bertentangan dengan Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Salah satu ciri Negara hukum adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan Negara.⁴² Sebagaimana disebutkan oleh Julius Stahl, sebuah Negara dapat disebut dengan Negara hukum harus mencakup empat elemen penting, Perlindungan Hak Asasi Manusia, Pembagian Kekuasaan, Pemerintahan Berdasarkan Undang-undang, Peradilan Tata Usaha Negara.⁴³ Adapun A. V. Dicey juga menyebutkan tiga ciri penting "*The Rule of Law*" yaitu *Supremacy of Law, Equality before the Law, Due Process of Law*.⁴⁴

Karenanya ketentuan Pembubaran Ormas yang dimuat dalam Pasal 61 Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 merupakan sebuah langkah kemunduran karena dalam pembubaran

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 281.

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 282.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2004), hlm. 122.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 123.

Ormas. Regulasi tersebut menghilangkan *due process of law*, dan pembagian kekuasaan, dimana eksekutif memonopoli semua mekanisme dalam pembubaran sebuah Ormas. Pengaturan tersebut tentu saja bertentangan dengan konsep Negara hukum yang disebutkan oleh Stahl dan Dicey.

Pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan Negara mutlak diperlukan, karena apabila fungsi kekuasaan Negara terpusat dan terkonsentrasi di tangan satu orang akan menimbulkan kesewenang-wenangan dan berkecenderungan menindas hak-hak rakyat. Lord Acton, seorang ahli sejarah Inggris, sebagaimana yang dikutip Miriam Budiardjo menyebutkan "Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan absolut akan menyalahgunakan kekuasaannya secara absolut. (*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*).⁴⁵

Ormas sebagai instrument penting yang berperan dalam demokrasi dan sebagai wujud dari kebebasan berserikat, pembekuan dan pembubarannya harus tetap diputuskan melalui mekanisme *due process of law* oleh pengadilan yang independen. Proses hukum ini menjadi sangat penting artinya, karena pembubaran yang dapat dilakukan oleh eksekutif secara sendiri akan menimbulkan kesewenang-wenangan sebagaimana yang terjadi dalam pemerintahan Orde Baru maupun Orde Lama. Pemerintah juga dikhawatirkan akan dapat membekukan dan membubarkan Ormas tanpa disertai bukti, saksi, dan suatu keputusan yang adil dan berimbang. Hal ini tentunya bertentangan dengan Pasal 28 E ayat 3 yang menyebutkan setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Karenanya substansi dari aturan Ormas yang terbaru lebih bersifat sentralistik dan didominasi oleh lembaga eksekutif yang merupakan proses pembuatan hukum yang berkarakter *represif* dan *ortodoks*.⁴⁶

Adanya mekanisme kontrol melalui gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mencegah pemerintah untuk membubarkan Ormas secara sepihak sampai ada pengajuan gugatan ke Peradilan Tata Usahan Negara dan putusan hakim tersebut telah berkekuatan hukum tetap. Karenanya sebelum adanya putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap maka Surat Keputusan Pemerintah tentang pembubaran Ormas tersebut yang berlaku.

Konsekuensi hukumnya adalah semua kegiatan dan atribut Ormas tersebut dilarang sampai adanya putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang diperkirakan proses tersebut akan memakan waktu lama karena pihak yang kalah akan menggunakan instrument banding, sampai dengan kasasi. Penulis memperkirakan proses adjudikasi tersebut dapat memakan waktu selama 1-2 tahun. Inilah yang akan menimbulkan kerugian konstitusional bagi warga negara Indonesia yang berkumpul dalam Ormas tersebut karena tidak dapat menggunakan haknya sampai waktu tersebut.

Hal ini juga diperkuat dalam konsiderasi putusan MK 6-13-20/PUU-VIII/2010 yang menegaskan bahwa tindakan perampasan atau pembatasan terhadap kebebasan sipil dalam bentuk pelarangan, yang dilakukan secara absolut oleh pemerintah, tanpa melalui proses peradilan, adalah tindakan

⁴⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 107.

⁴⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 26.

negara kekuasaan, bukan negara hukum seperti Indonesia sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Dikatakan MK pula, tindakan pelarangan atau pembatasan terhadap suatu kebebasan sipil, "... terutama tanpa melalui proses peradilan, merupakan suatu eksekusi tanpa peradilan (*extra judicial execution*) yang sangat ditentang dalam suatu negara hukum yang menghendaki *due process of law*. *Due process of law* seperti dipertimbangkan di atas, adalah penegakan hukum melalui suatu sistem peradilan".⁴⁷

Merujuk pada konsiderasi hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 6-13-20/PUU-VIII/2010 di atas dapat diambil intisari bahwa tindakan pembubaran atau pelarangan terhadap suatu kebebasan sipil, yang dilakukan tanpa proses pengadilan dapat dikategorikan sebagai tindakan: (i) tindakan negara kekuasaan bukan negara hukum; (ii) tindakan eksekusi tanpa peradilan (*extra judicial execution*), bertentangan dengan prinsip negara hukum. Selain itu, Adanya peluang gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, mekanisme ini hanya akan menguji prosedur teknis semata, bahwa pejabat tata usaha negara telah bertindak berdasarkan apa yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Sehingga keliru jika asas *contrarius actus* diimplementasikan dalam konteks pengujian terhadap tindakan pembatasan kebebasan sipil.

Asas *contrario actus* sendiri adalah dimana lembaga yang mengeluarkan izin atau memberikan pengesahan mempunyai wewenang untuk mencabut atau membatalkannya.⁴⁸ Dalam hal Ormas kewenangan Pemerintah diwakili oleh Kementerian Hukum dan HAM yang dapat membubarkan Ormas secara sepihak tanpa proses peradilan. Penulis berpendapat bahwa asas *contrario actus* tidak dapat diterapkan dalam pembubaran ormas karena pendaftaran ormas dalam bentuk pengesahan bukan izin.

Sebagaimana pandangan Ahli tata negara, Mustafa Fakhri, S.H., M.H., LL.M, bahwa penerapan asas *contrario actus* pada Ormas menunjukkan pemerintah tidak paham mengenai differnsiasi antara izin dan pengesahan. Dalam penerbitan izin, pemberi izin memang dapat serta merta mencabut izin dengan syarat tertentu. Namun khusus untuk pengesahan, Fakhri menjelaskan bahwa instansi yang mengeluarkan pengesahan tidak dapat begitu saja mencabutnya, kecuali ada syarat formal yang dapat membatalkan pengesahan tersebut. Logika yang digunakan pemerintah menggunakan asas *contrarius actus* tersebut juga sangat berpotensi digunakan untuk jenis badan hukum lainnya yang membutuhkan pengesahan dari pemerintah, seperti yayasan dan partai politik.⁴⁹

Karenanya untuk mencegah eksekusi dari pemerintah maka kewenangan untuk memeriksa, meneliti, mengadili, dan memutuskan pemberian sanksi

⁴⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi 6-13-20/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 4/PNPS/1963 tentang Pengamanan Terhadap Barang-barang Cetak yang Mengganggu Ketertiban Umum., hlm. 7.

⁴⁸ Bambang Arwanto, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah", *Jurnal Yuridika Vol. 31 No. 3 September 2016.*, hlm. 367.

⁴⁹ BEM KEMA UNPAD "Perppu Ormas: Pemerksaan terhadap Hukum", <https://www.selasar.com/jurnal/36674/Perppu-Ormas-Pemerksaan-terhadap-Hukum>, diakses 15 Mei 2018.

untuk dibekukan atau dibubarkannya sebuah Ormas harus berada pada lembaga yudikatif bukan lembaga eksekutif. Seharusnya Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tetap memuat mekanisme pembubaran Ormas oleh Lembaga Peradilan dalam hal ini Lembaga Peradilan dibawah Mahkamah Agung.

Untuk mengatasi masalah inefisiensi karena lamanya waktu yang dibutuhkan dalam pembubaran sebuah Ormas. Pemerintah dapat mempersingkat tahapan pembubaran Ormas seperti memberikan batasan waktu kepada Lembaga Peradilan dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pembubaran Ormas. Apabila dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 disebutkan bahwa pengadilan diberi waktu 60 hari untuk memberikan putusan, dalam sebuah Perppu dapat dipersingkat menjadi 30 hari. Begitu juga apabila pihak Ormas tidak puas terhadap Putusan pengadilan *judex facti* dan mengajukan kasasi, perlu juga ada batasan kepada Mahkamah Agung dalam memberikan putusan. Dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 proses di MA tidak memiliki batasan, sehingga menyebabkan perkara pembubaran Ormas bisa berlarut-larut dan menghabiskan waktu bertahun-tahun. Karena itu, dalam sebuah Perppu perlu adanya batasan yang diberikan kepada Mahkamah Agung dalam memeriksa perkara seperti 45 hari sehingga ada kepastian dari perkara tersebut.

Cara tersebut adalah lebih arif dan memberikan solusi terhadap kekhawatiran pemerintah yang apabila pembubaran ormas melibatkan lembaga peradilan akan memakan waktu lama. Mekanisme tersebut juga merefleksikan sebuah Negara Hukum yang tetap menganut prinsip *due process of law*, tidak adanya monopoli kekuasaan dalam pembubaran Ormas karena tetap melibatkan kekuasaan yudikatif dalam pembubaran sebuah Ormas.

Alternatif kedua yaitu, Wewenang pembubaran Ormas dapat diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. UUD 1945 memberikan legitimasi terhadap hak untuk bebas berserikat dan berkumpul. Kebebasan berserikat yang merupakan salah satu Hak Asasi Manusia yang lahir dari kecenderungan manusia untuk berorganisasi dan mengorganisir diri guna memperjuangkan hak dan kepentingannya. Karena kebebasan berserikat merupakan hak konstitusional warga Negara yang dijamin di dalam UUD 1945. Terhadap penyimpangan dari hak konstitusional warga Negara tersebut, Mahkamah Konstitusi dapat memberikan keputusan terhadap penyimpangan tersebut, karena MK sebagai penafsir dan penjaga konstitusi (*the interpreter and the guardian of constitution*).⁵⁰

Tentunya alternative kedua ini, juga dapat diterapkan dalam pembubaran Ormas. Proses peradilan di Mahkamah Konstitusi lebih singkat dibandingkan di Lembaga Peradilan di bawah Mahkamah Agung yang mempunyai upaya hukum dari tingkat pertama, banding, kasasi, dan peninjauan kembali. Sedangkan Mahkamah Konstitusi keputusannya bersifat final dan mengikat, karenanya tidak akan ada lagi upaya hukum setelah keputusan tersebut, dan para pihak harus taat dan patuh terhadap putusan tersebut. Hal ini tentunya dapat menyelesaikan masalah yang selama ini

⁵⁰ Manunggal K. Wardaya, "Perubahan Konstitusi Putusan Mahkamah Konstitusi (Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009)", Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Volume 7, Nomor 2, April 2010, hlm. 9

dikhawatirkan oleh Pemerintah dimana proses beracara diperadilan dapat memakan waktu yang lama.

Pemberian kewenangan pembubaran Ormas kepada Mahkamah Konstitusi karena Mahkamah Konstitusi memang dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya.⁵¹ Tujuan diadakannya Mahkamah Konstitusi adalah untuk mengawal sekaligus menjamin agar norma-norma konstitusi tidak disimpangi dalam penyelenggaraan negara,⁵² termasuk norma yang menjamin kebebasan berkumpul dan berserikat yang dimuat dalam Pasal 28 E ayat 3.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Hak kebebasan berserikat dan berkumpul merupakan salah satu derivasi dari hak-hak sipil dan politik, yakni hak-hak manusia yang klasik. Pengakuan terhadap hak kebebasan berkumpul dan berorganisasi teraffirmasi dalam Pasal 20 Piagam PBB, yang dikenal dengan *Universal Declaration of Human Rights*. Artikel 20 (1) DUHAM menyebutkan “*everyone has the rights to freedom of peaceful assembly and association*” ayat (2) “*No one may be compelled to belong to an association.*” Dalam Konstitusi Indonesia legitimasi terhadap kebebasan berkumpul dan berserikat dapat dilihat dalam Pasal 28 E ayat (3) yang menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.

Pembubaran Ormas dalam Peraturan Perundang-undangan terdapat dalam UU Nomor 8 Tahun 1985, UU Nomor 18 Tahun 2013, dan yang terbaru Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017. Dalam UU Nomor 8 Tahun 1985 Ormas dapat dibubarkan secara sepihak oleh Pemerintah. Adapun dalam UU Nomor 18 Tahun 2013 Ormas hanya dapat dibubarkan, apabila sudah ada Putusan Pengadilan yang telah berkekuatan tetap tentang perkara tersebut. Dalam Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 Pemerintah juga diberi wewenang secara sepihak untuk membubarkan Ormas, Pasal 62 ayat (2) Perppu ini Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia sesuai dengan kewenangannya melakukan pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum. Pencabutan status badan hukum Ormas sebagaimana dimaksud, menurut Pasal 80A, sekaligus dinyatakan bubar berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini.

Secara substansi Pasal 61 dan 62 dalam Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang mengatur mekanisme pembubaran Ormas, ditinjau dari UUD 1945 adalah

⁵¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 130.

⁵²Hamdan Zoelva, *Mengawal Konstitusionalisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2016), hlm. 94.

inkonstitusional. Pasal tersebut memungkinkan pemerintah secara sepihak mencabut status badan hukum ormas tanpa didahului oleh pemeriksaan di Pengadilan. Peniadaan *due process of law* dalam pembubaran Ormas mengarahkan pemerintah kepada Pemerintahan yang dictator. Hal ini bertentangan dengan Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Dimana salah satu ciri Negara hukum adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan Negara.

B. Saran

Agar pembekuan dan pembubaran ormas sesuai dengan prinsip Negara hukum dan demokrasi, serta tetap terjaminnya kebebasan berserikat di Indonesia, maka Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 harus dilakukan beberapa perubahan materi yang terdapat dalam Perppu tersebut. Mekanisme pembubaran tersebut Perppu tersebut harus tetap memuat *due process of law* untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan Pemerintah.

Kewenangan dalam Pembubaran Ormas dapat diberikan kepada Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir dan penjaga konstitusi (*the interpreter and the guardian of constitution*), Mahkamah Konstitusi dapat memberikan keputusan terhadap penyimpangan terhadap hak kebebasan berserikat yang diatur dalam UUD 1945.

Untuk mengatasi masalah inefisiensi karena lamanya waktu yang dibutuhkan dalam pembubaran sebuah Ormas. Pemerintah dapat mempersingkat tahapan pembubaran Ormas seperti memberikan batasan waktu kepada Lembaga Peradilan dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pembubaran Ormas. Apabila dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 proses di MA tidak memiliki batasan, sehingga menyebabkan perkara pembubaran Ormas bisa berlarut-larut dan menghabiskan waktu bertahun-tahun. Dalam Perppu dapat diberikan waktu kepada Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konsitusi dalam memeriksa perkara seperti 45 hari sehigga ada kepastian dari perkara tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Alim, Muhamad. *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Arinanto, Satya. *et al.*, ed. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII, 2008.
- _____. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 2015.

- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008.
- _____. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta Konstitusi Press, 2006.
- _____. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2009.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010.
- _____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Buyung, Andan. *Instrumen International Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1997.
- Farida Indrati S, Maria. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Locke, John. *Two Treatises of Government*. London: Everyman, 1993.
- M Hadjon, Philipus. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1998.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Azaz-azaz Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- Sabine, George H. *A History of Political Theory*, Third Edition. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, cet. 8*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004.
- Zoelva, Hamdan. *Mengawal Konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Press, 2016.

2. Jurnal Ilmiah

- Bambang Arwanto, “Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah”, *Jurnal Yuridika Vol. 31 No. 3 September 2016*.
- Jeffry Porkananta Tarigan, “Akomodasi Politik Hukum di Indonesia terhadap Hak Asasi Manusia Berdasarkan Generasi Pemikirannya”, *Jurnal Konstitusi Vol. 14 No. 1 Maret 2017*.
- Manunggal K. Wardaya, “Perubahan Konstitusi Putusan Mahkamah Konstitusi (Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009)”, *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Volume 7, Nomor 2, April 2010*.
- Victor Imanuel W. Nalle, “Asas *Contrario Actus* pada Perpu Ormas: Kritik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hak Asasi Manusia”, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum Vol. 4, Nomor 2, April 2017*.

3. Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, *Undang-Undang tentang Penetapan Perppu Organisasi Masyarakat*, UU Nomor 16 Tahun 2017, LN Nomor 239 Tahun 2017, TLN nomor 6139.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 8 Tahun 1985 Organisasi Masyarakat*. PP Nomor 18 Tahun 1986.
- Indonesia. *Perppu tentang Organisasi Masyarakat*. Perppu Nomor 2 Tahun 2017, LN Nomor 138 Tahun 2017, TLN nomor 6084.
- Indonesia. *Undang-undang Pengesahan International Convenan on Civil and Political Rights*, UU Nomor 12 Tahun 2005, LN Tahun 2005 Nomor 119, TLN 4558.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Organisasi Masyarakat*, UU Nomor 17 Tahun 2013, LN Nomor 116 Tahun 2013, TLN nomor 5430.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Organisasi Masyarakat*, UU Nomor 8 Tahun 1985, LN Nomor 44 Tahun 1985, TLN nomor 3298.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasab Tindak Pidana Korupsi (KPK).

4. Internet

- BEM KEMA UNPAD “Perppu Ormas: Pemerksaan terhadap Hukum”, <https://www.selasar.com/jurnal/36674/Perppu-Ormas-Pemerksaan-terhadap-Hukum>, diakses 15 Mei 2018.
- <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, diunduh 27 July 2017.
- Palupi Annisa Auliani, *Perppu Ormas dan Liku-Liku Perppu di Indonesia*, <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/13/15530971/perppu-ormas-dan-lika-liku-perppu-di-Indonesia>, diakses pada 2 Agustus 2017.