

# **Konstitusionalitas Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas Ditinjau dari UUD 1945**

## ***The Constitutionality of Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2017 on Social Organization Reviewed from the 1945 Constitution***

**M. Beni Kurniawan**

Program Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia  
Jl. Salemba Raya No. 4 Jakarta Pusat  
E-mail: benieluchiha92@gmail.com

Naskah diterima: 07/08/2017 revisi: 15/03/2018 disetujui: 09/04/2018

### **Abstrak**

Penelitian ini mengkaji permasalahan, *pertama*: pengaturan dan mekanisme pembubaran Ormas dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Kedua*, konstitusionalitas Pasal 61 dan 62 Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang mengatur tentang Pembubaran Ormas ditinjau dari UUD 1945 dan Konsep Negara Hukum. Pasal 61 dan 62 Perppu Nomor 2 Tahun 2017 memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk membubarkan Ormas secara sepihak tanpa adanya *due process of law* terlebih dahulu. Hal ini tentu bertentangan dengan konsep Negara hukum yang mengedepankan adanya pembatasan kekuasaan dan kebebasan berserikat yang dijamin dalam UUD 1945. Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang bersifat perskriptif dengan maksud memberikan solusi terhadap permasalahan Ormas di Indonesia. Sebagai hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Pasal 61 dan 62 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 28E ayat 3 tentang kebebasan berserikat. Perlu adanya revisi terhadap Perppu Nomor 2 Tahun 2017 dengan tetap memberikan kewenangan kepada Badan Peradilan (MA atau MK) dalam memutuskan pembubaran Ormas.

Perlu juga adanya pembatasan waktu terhadap Badan Peradilan dalam memutus perkara pembubaran Ormas untuk menghindari ketidakpastian perkara dan inefisiensi waktu.

**Kata kunci:** Perppu Ormas, Kebebasan Berserikat, *State of Law*.

### ***Abstract***

*The problem in this study, first: how the arrangement and mechanism for the dissolution of social organization in Indonesia's Laws, second: how the Constitutionality of Article 61 and 62 of Government Regulation In Lieu Of Law No. 2 of 2017 regulates the Dissolution of social organization reviewed from the 1945 Constitution and the Rule of Law's Concept. Article 61 and 62 of Government Regulation In Lieu Of Law No. 2 of 2017 authorize the Government to dissolve social organization without any due process of law in advance. This is certainly contrary to the concept of rule of law which puts forward the existence of restrictions on power and the freedom of association guaranteed in the 1945 Constitution. This research is a normative and prescriptive in order to provide solutions to the problems of social organization in Indonesia. As a result of the researc, it can be concluded that Article 61 and 62 of Perppu No. 2 of 2017 which gives authority to the government to dissolve social organization unilaterally is unconstitutional because Contrary to the Article 1 paragraph 3 of Indonesia as a State of Law and Article 28 E paragraph 3 concerning freedom of association. 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 social organization dissolution. It is also necessary to limit the time to the Judicial Boards in deciding cases of the dissolution of the social organization to avoid an uncertain case and an inefficient time.*

**Keywords:** *Government Regulation in Lieu of Law about Social Organization, Freedom of Association, State of Law.*

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) oleh Pemerintah melahirkan kontroversi di tengah masyarakat. Hal ini tidak terlepas dari dasar hukum pembubaran tersebut berdasarkan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang merubah ketentuan pembubaran organisasi masyarakat (selanjutnya disebut ormas) yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Perppu 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.<sup>1</sup>

Dikeluarkannya 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. Perppu tersebut memberikan rasa takut kepada Ormas karena sewaktu-waktu dapat dibubarkan dan terhadap pemimpin maupun anggotanya dapat dikenakan sanksi pidana.<sup>2</sup> Hal ini seperti menegasikan hak kebebasan berserikat yang telah dijamin oleh Konstitusi.

Secara umum organisasi masyarakat di Indonesia diatur melalui Undang-Undang 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."<sup>3</sup> 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."<sup>4</sup> 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, Perppu Nomor 2 Tahun 2017 mengeliminasi mekanisme pemberian sanksi ormas yang terdapat dalam UU Nomor 17 Tahun 2013. Hal ini terlihat dalam Pasal 61 dan 62 Perppu tersebut. Pasal 62 ayat (2) menyebutkan "Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia sesuai dengan kewenangan melakukan pencabutan status badan hukum."<sup>5</sup> kemudian diafirmasi dalam Pasal 82 bahwa pencabutan tersebut bermakna sebagai pembubaran ormas.

<sup>1</sup> Andan Buyung, *et al.*, *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1997, h. 20.

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

<sup>3</sup> Lihat Pasal 68 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat

<sup>4</sup> *Ibid.*, Ps. 69.

<sup>5</sup> Lihat Pasal 62 Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Masyarakat

Ketentuan tersebut menunjukkan, bahwa Pemerintah mengambil alih semua kewenangan dalam pembubaran Ormas. Akibatnya 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. Selain itu mengenai Perppu tentunya tergantung kebutuhan yang dihadapi dalam praktik (*the actual legal necessity*). Ketentuan dalam Perppu dapat menyangkut perlindungan hak asasi manusia termasuk hak untuk berserikat yang dijamin dalam undang-undang dasar yang dimaksudkan untuk mengatasi keadaan darurat guna melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.<sup>6</sup>

## B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka perlu dikaji lebih lanjut mengenai konstitusionalitas Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas ditinjau dari UUD 1945 dan Teori Negara Hukum. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu: *pertama*, bagaimana pembubaran Ormas diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia? *Kedua*, bagaimana konstitusionalitas Pasal 62 Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pembubaran Ormas ditinjau dari UUD 1945 dan Konsep Negara Hukum?

## C. Metode Penelitian

Bentuk penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian dengan cara meneliti data sekunder.<sup>7</sup>

### 1. Tipologi Penelitian

Tipologi penelitian ini bersifat preskriptif analitis yaitu penelitian untuk mendapatkan saran-saran dan penyelesaian baru dalam mengatasi masalah tertentu.<sup>8</sup> Dalam penelitian ini, yang hendak dicari penyelesaiannya adalah konstitusionalitas Perppu No 2 Tahun 2017 tentang Ormas ditinjau dari UUD 1945 dan konsep negara hukum.

### 2. Bahan hukum yang digunakan adalah 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

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008, h. 15.

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 8, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004, h. 14.

<sup>8</sup> Bambang Sugono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011, h. 59.

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 8 Tahun 1985 tentang Ormas, UU No 17 Tahun 2013 tentang Ormas, dan Perppu No 2 Tahun 2017. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Pada penelitian ini, bahan hukum sekunder yang akan digunakan adalah buku, laporan penelitian hukum, artikel ilmiah dan disertasi. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti ensiklopedia dan kamus hukum.<sup>9</sup>

### 3. Metode Analisis

Metode analisis data dilakukan dengan pendekatan kualitatif, yaitu metode yang menghasilkan data berupa uraian mengenai apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian, dan kebenaran data atau premis akhir penelitian ditentukan oleh peneliti sendiri.<sup>10</sup>

## 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 mempunyainya bukan karena diberikan oleh masyarakat, negara, atau berdasarkan hukum positif melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.<sup>11</sup> Hal ini inheren dengan Teori hak kodrat John Locke dalam buku *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.”<sup>12</sup>*

Pengakuan terhadap hak kebebasan berkumpul dan berorganisasi terafirmasi 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*

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986, h. 51.

<sup>10</sup> Lexi J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2005, h. 24.

<sup>11</sup> Satya Arinanto, et al., ed. *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII, 2008, h. 11.

<sup>12</sup> John Locke, *Two Treatises of Government*, London: Everyman, 1993, h. 9.

*an association.*"<sup>13</sup> Selanjutnya, Pasal 22 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*) sebagaimana yang telah diratifikasi dalam UU Nomor 12 Tahun 2005 yang memberikan jaminan atas hak setiap orang atas kebebasan berserikat.<sup>14</sup> 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 28E ayat (3) yang menyatakan bahwa "setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat."<sup>15</sup> 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.*"<sup>16</sup>

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. Di sisi lain, kemerdekaan berkumpul dan berserikat juga tidak ada artinya, apabila kebebasan berpikir dan kebebasan berpendapat tidak dijamin sebagaimana mestinya. Karena esensi dari berserikat dan berorganisasi adalah mengeluarkan ide-ide, pendapat, dan pemikiran yang visioner untuk memajukan organisasi tersebut. Dibredehnya 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.<sup>17</sup> Dalam konteks Indonesia yaitu pengurangan hak dalam

<sup>13</sup> United Nations, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, diunduh 27 Juli 2017.

<sup>14</sup> Lihat Pasal 22 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang *Pengesahan International Convenan on Civil and Political Rights*

<sup>15</sup> Lihat Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

<sup>16</sup> *Ibid.*, Pasal 28E ayat (2).

<sup>17</sup> Muhamad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2001, h. 19.

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 28J (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.”*<sup>18</sup>

Namun 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.<sup>19</sup>

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:<sup>20</sup>

- 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.

Pengertian mengganggu ketertiban umum dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 19 PP Nomor 18 Tahun 1986, yaitu:<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal. 28J.

<sup>19</sup> Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998, h. 26.

<sup>20</sup> Lihat Pasal 13 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1986 tentang Organisasi Masyarakat.

<sup>21</sup> Lihat Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 8 Tahun 1985 Organisasi Masyarakat

- 1) Menyebarluaskan 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 administratif. Ketentuan ini, sesuai dengan kaidah-kaidah hukum administrasi negara yang menganut bahwa pemberian sanksi dilakukan secara bertahap, yaitu teguran, sanksi administratif, dan seterusnya.<sup>22</sup> Adapun tahapan-tahapan pembekuan organisasi harus melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:<sup>23</sup>

- 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;
- 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

<sup>22</sup> Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2009, h. 71.

<sup>23</sup> Lihat Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 8 Tahun 1985 Organisasi Masyarakat

menyebarkan paham Komunisme, Marxisme-Leninisme, serta ideologi lain yang bertentangan dengan Pancasila.

Kelima hal tersebut berujung dengan pembubaran tanpa adanya proses peradilan. 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

Pasca Reformasi, dinamika perkembangan Ormas dan perubahan sistem pemerintahan membawa paradigma 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 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 inilah yang melatarbelakangi lahirnya UU Nomor 17 Tahun 2013 sebagai pengganti UU Nomor 8 Tahun 1985 yang sudah berlaku selama kurang lebih 18 tahun.

<sup>24</sup> 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, h. 5.

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 7-8.

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. Ormas 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.<sup>26</sup> Selain 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.<sup>27</sup>

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 yaitu UU Nomor 17 Tahun 2013 memuat sebanyak 87 pasal dibanding 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.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Lihat Pasal 56 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961, h. 35.

Sanksi bagi Ormas dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 diatur dalam Pasal 60 sampai Pasal 82, diantaranya adalah pembubaran. Pemerintah daerah dalam undang-undang ini bisa menghentikan kegiatan ormas. Undang-Undang ini 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> Dalam Pasal 68, jika ormas masih berkegiatan padahal sudah dihentikan sementara, pemerintah bisa mencabut status badan hukum mereka, asal mendapat persetujuan dari pengadilan.<sup>31</sup>

Sanksi dan Pembubaran Ormas UU Nomor 17 Tahun 2013 menganut sistem sanksi berjenjang. Adapun kewenangan membubarkan Ormas berdasarkan keputusan Pengadilan. Pemerintah tidak dapat membubarkan sebuah Ormas tanpa adanya putusan Pengadilan. Penulis berpendapat mekanisme ini sebagai instrumen 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 kesewenangan 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. Mahfud MD hukum haruslah responsif dan tidak sentralistik hanya dikuasai oleh eksekutif semata. Produk hukum yang bersifat

<sup>29</sup> Lihat Pasal 61 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

<sup>30</sup> *Ibid.*, Pasal 64.

<sup>31</sup> *Ibid.*, Pasal 68.

sentralistik dan lebih didominasi oleh eksekutif akan menghasilkan hukum yang berkarakter *ortodoks*.<sup>32</sup>

### 3. Pembubaran Ormas Berdasarkan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas

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), diteken Presiden Joko Widodo pada 10 Juli 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 Tahun 1945.<sup>33</sup> Dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2017, terdapat 5 pasal dalam UU Ormas sebelumnya yang diubah dan terdapat 18 pasal yang dihapus. 5 pasal dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas yang diubah oleh Perppu ini yaitu Pasal 1, 59, 60, 61, dan 62.

Pasal 1 Perppu ini antara mengubah pengertian ormas menjadi lebih tegas dari sebelumnya. Menurut Perppu 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.*<sup>34</sup>

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 1945. Tidak boleh undang-undang lain atau piagam Jakarta.

<sup>32</sup> Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, h. 26.

<sup>33</sup> Soedarmadi, *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/>, diunduh 2 Agustus 2017.

<sup>34</sup> Lihat Pasal 1 Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Dalam Perppu ini 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 ketentraman 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 separatis yang mengancam kedaulatan NKRI, dan/atau menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila.

Mengenai mekanisme pembubaran Ormas. Perppu Ormas ini memuat dua macam sanksi yaitu sanksi administratif dan pidana. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud, menurut Perppu ini, 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.<sup>35</sup> Pengaturan Perppu tersebut lebih menyederhanakan 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) 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.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> *Ibid.*, Pasal 62.

<sup>36</sup> *Ibid.*, Pasal 80A.

Ketentuan pidana dalam Perppu terdapat dalam Pasal 82A 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. 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.<sup>37</sup>

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. 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.<sup>38</sup>

Ada beberapa substansi dalam Perppu 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 80A ditegaskan sebagai pembubaran ormas. Ketentuan tersebut sangat subyektif, 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*).<sup>39</sup>

<sup>37</sup> *Ibid.*, Pasal 59 Ayat (3).

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010, h. 281.

Meskipun ada yang berpendapat Perppu Ormas tidak menutup mekanisme kontrol melalui lembaga peradilan yaitu dengan menggugat KTUN tersebut melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>40</sup> Namun mekanisme tersebut 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.

## **B. Konstitusionalitas Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas ditinjau dari UUD 1945 dan Teori Negara Hukum**

Pembentukan Perppu sepenuhnya ciptaan UUD 1945 yaitu sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “dalam hal ikhwal kegentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan Perppu”.<sup>41</sup> Konstitusional penetapan Perppu dalam keadaan darurat atau dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa mengandung pengertian pembatasan kekuasaan *a quo* bahwa penetapan Perppu oleh Presiden tidak boleh bersifat sewenang-wenang, harus ada hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu. Istilah hal ikhwal kegentingan yang memaksa adalah suatu keadaan yang sukar, penting dan terkadang krusial sifatnya, yang tidak dapat diduga, diperkirakan atau diprediksi sebelumnya, serta harus ditanggulangi segera dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang, tanpa persetujuan DPR.<sup>42</sup> Apabila dilihat dari teori-teori yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara Darurat, disebutkan bahwa kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau urgensi yang terkait dengan waktu yang terbatas.<sup>43</sup>

Melengkapi atas pemahaman terbitnya Perppu yang dalam syarat materiilnya menyebutkan kegentingan yang memaksa, Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir Konstitusi<sup>44</sup> melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, menafsirkan frasa kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD 1945 dengan tiga syarat sebagai berikut:<sup>45</sup>

<sup>40</sup> Victor Imanuel W. Nalle, “Asas *Contrario Actus* pada Perppu Ormas: Kritik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hak Asasi Manusia”, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, Nomor 2, April 2017, h. 258.

<sup>41</sup> Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Ps. 22 ayat (1).

<sup>42</sup> Maria Farida Indrati Soepranto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998, h. 80.

<sup>43</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2009, h. 12.

<sup>44</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, h. 154-155.

<sup>45</sup> Lihat Pertimbangan Hukum Majelis Hakim dalam 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 Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK).

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan-keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Contoh Perppu yang dilatarbelakangi oleh unsur kegentingan yang memaksa adalah Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yaitu terjadinya kekosongan pimpinan Pemberantasan Korupsi hingga pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi kurang dari tiga orang yang dapat menyebabkan tidak dapat berfungsi dan atau jalannya lembaga tersebut, sehingga Presiden mengangkat anggota sementara sesuai dengan jumlah jabatan yang kosong.

Lalu bagaimana dengan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas? Penulis berpendapat secara prosedural Perppu tersebut tidak ada masalah. Terbitnya Perppu tersebut sudah sesuai syarat penerbitan Perppu berdasarkan penafsiran MK terhadap "*frasa kegentingan memaksa*". Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas, Pembubaran sebuah Ormas dapat menghabiskan waktu sampai bertahun-tahun dari tahapan teguran tertulis sampai dengan pembubaran berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Tentunya mekanisme tersebut sangat tidak efektif terutama dalam pembubaran sebuah Ormas yang dapat mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seperti Ormas-ormas yang telah melakukan tindakan permusuhan seperti ucapan, pernyataan sikap, aspirasi yang menimbulkan kebencian baik terhadap kelompok maupun terhadap mereka yang termasuk ke dalam penyelenggara negara.

Namun secara substansi ada beberapa Pasal dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang apabila ditinjau dari UUD 1945 adalah inkonstitusional. Pasal 61 dan Pasal 62 Perppu Nomor 2 Tahun 2017 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.<sup>46</sup> 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. 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*.<sup>47</sup>

Keberadaan jaminan atas perlindungan Hak Asasi Manusia termasuk Hak untuk berserikat menjadi unsur penting dalam hukum yang demokratis dan berdasarkan konstitusi. Meskipun demikian pencantuman jaminan HAM di konstitusi tidaklah cukup, melainkan harus diikuti pula oleh aturan perundang-undangan yang pro terhadap perlindungan HAM.<sup>48</sup> Ketentuan Pembubaran Ormas yang dimuat dalam Pasal 61 Perppu Nomor 2 Tahun 2017 merupakan sebuah langkah kemunduran karena dalam pembubaran Ormas, Perppu 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 corrupt absolutely*)."<sup>49</sup>

Ormas sebagai instrumen 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

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010, h. 282.

<sup>47</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004, h. 122.

<sup>48</sup> Jefry PORKANANTA Tarigan, "Akomodasi Politik Hukum di Indonesia terhadap Hak Asasi Manusia Berdasarkan Generasi Pemikirannya", *Jurnal Konstitusi* Vol. 14 No. 1 Maret 2017., h. 169.

<sup>49</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, h. 107.

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 28E ayat (3) yang menyebutkan setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Karenanya substansi dari Perppu Ormas lebih bersifat sentralistik dan didominasi oleh lembaga eksekutif yang merupakan proses pembuatan hukum yang berkarakter *represif* dan *ortodoks*.<sup>50</sup>

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 Usaha 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 instrumen 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 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".<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998, h. 26.

<sup>51</sup> 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., h. 7.

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 *contrarius actus* sendiri adalah dimana lembaga yang mengeluarkan izin atau memberikan pengesahan mempunyai wewenang untuk mencabut atau membatalkannya.<sup>52</sup> Dalam hal Ormas kewenangan Pemerintah diwakili oleh Kementerian Hukum dan HAM yang dapat membubarkan Ormas secara sepihak tanpa proses peradilan. Penulis berpendapat bahwa asas *contrarius actus* tidak dapat diterapkan dalam pembubaran ormas karena pendaftaran ormas dalam bentuk pengesahan bukan izin.

Sebagaimana pandangan Ahli tata negara, Mustafa Fakhri, bahwa penerapan asas *contrarius actus* pada Ormas menunjukkan pemerintah tidak paham mengenai diferensiasi 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.<sup>53</sup>

Karenanya untuk mencegah eksekusi dari pemerintah maka kewenangan untuk memeriksa, meneliti, mengadili, dan memutuskan pemberian sanksi untuk dibekukan atau dibubarkannya sebuah Ormas harus berada pada lembaga yudikatif bukan lembaga eksekutif. Seharusnya Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tetap memuat

<sup>52</sup> Bambang Arwanto, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah", *Jurnal Yuridika* Vol. 31 No. 3 September 2016., h. 367.

<sup>53</sup> BEM KEMA UNPAD "Perppu Ormas: Pemerkosaan terhadap Hukum", <https://www.selasar.com/jurnal/36674/Perppu-Ormas-Pemerkosaan-terhadap-Hukum>, diunduh 15 Mei 2018.

mekanisme pembubaran Ormas oleh Lembaga Peradilan dalam hal ini Lembaga Peradilan di bawah 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*).<sup>54</sup>

<sup>54</sup> 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, h. 9.

Tentunya alternatif 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 putusannya bersifat final dan mengikat, karenanya tidak akan ada lagi upaya hukum setelah putusan tersebut, dan para pihak harus taat dan patuh terhadap putusan tersebut. Hal ini tentunya dapat menyelesaikan masalah yang selama ini dikhawatirkan oleh Pemerintah yang proses beracara di peradilan 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.<sup>55</sup> Tujuan diadakannya Mahkamah Konstitusi adalah untuk mengawal sekaligus menjamin agar norma-norma konstitusi tidak disimpangi dalam penyelenggaraan negara,<sup>56</sup> termasuk norma yang menjamin kebebasan berkumpul dan berserikat yang dimuat dalam Pasal 28E ayat (3).

## 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 terafirmasi 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 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

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, h. 130.

<sup>56</sup> Hamdan Zoelva, *Mengawal Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press, 2016, h. 94.

tetap tentang perkara tersebut. Dalam 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 Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang mengatur mekanisme pembubaran Ormas, ditinjau dari UUD 1945 adalah 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 diktator. 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.

Agar pembekuan dan pembubaran ormas sesuai dengan prinsip Negara hukum dan demokrasi, serta tetap terjaminnya kebebasan berserikat di Indonesia, maka 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 sebagai penafsir dan penjaga konstitusi (*the interpreter and the guardian of constitution*), Mahkamah Konstitusi dapat memberikan putusan 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 Konstitusi dalam memeriksa perkara seperti 45 hari sehingga ada kepastian dari perkara tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Alim, Muhamad, 2001, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press.
- Arinanto, Satya, et al., ed., 2008, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII.
- \_\_\_\_\_, 2015, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI.
- Asshiddiqie, Jimly, 2008, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- \_\_\_\_\_, 2006, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- \_\_\_\_\_, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- \_\_\_\_\_, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- \_\_\_\_\_, 2012, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Budiarjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Buyung, Andan, 1997, *Instrumen International Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Locke, John, 1993, *Two Treatises of Government*, London: Everyman.
- Hadjon, Philipus M., 2009, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press.

- MD, Moh. Mahfud, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Moleong, Lexi J, 2005, *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rpsda Karya.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1989, *Azaz-azaz Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat.
- Sabine, George H.A., 1961, *History of Political Theory*, Third Edition, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2004, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, cet. 8*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Sugono. Bambang, 2011, *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Zoelva, Hamdan, 2016, *Mengawal Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press.

### **Jurnal**

- Arwanto, Bambang, 2016, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah", *Jurnal Yuridika*, Vol. 31 No. 3 September, h. 358-383.
- Tarigan, Jefri Porkonanta, 2017, "Akomodasi Politik Hukum di Indonesia terhadap Hak Asasi Manusia Berdasarkan Generasi Pemikirannya", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14 No. 1 Maret, h. 168-187.
- Manunggal K. Wardaya, 2010, "Perubahan Konstitusi Putusan Mahkamah Konstitusi (Telaah atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009)", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 2, April, h. 19-45.
- Nalle, Victor Imanuel W., 2017, "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, h. 244-262.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang *Organisasi Kemasyarakatan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3298).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang *Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4558).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang *Organisasi Kemasyarakatan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430).

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang *Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3331).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang *Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6084).

### **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30

### **Internet**

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

United Nations, 2017, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, diunduh 27 Juli.

Palupi Annisa Auliani, 2017, "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>, diunduh 2 Agustus.