

TESIS

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2013
TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN**



**OLEH :
ANDI MUHAMMAD ABDILLAH
P0904216302**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
TAHUN 2020**

HALAMAN JUDUL

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2013
TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN**

Diajukan Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Magister
Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Disusun dan diajukan oleh:

ANDI MUHAMMAD ABDILLAH

P0904216302

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

TESIS

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2013 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN

Disusun dan diajukan oleh:

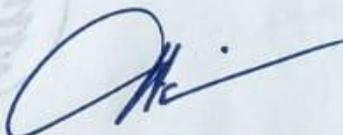
ANDI MUHAMMAD ABDILLAH
PO904216302

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian Akhir Magister
Pada Tanggal, 23 Oktober 2020
Dan dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

Menyetujui
Komisi Penasihat,



Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM.
Ketua



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.
Anggota

Ketua Program Studi
Ilmu Hukum,



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Andi Muhammad Abdillah
NIM : P0904216302
PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dalam hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagai atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku

Makassar, Oktober 2020



buat pernyataan,

Andi Muhammad Abdillah

KATA PENGANTAR



Alhamdulillah rabbil 'alamin, segala puji dan syukur Penulis panjatkan kepada Allah SWT Tuhan yang maha menguasai langit dan bumi serta segala apa yang ada di dalamnya, yang telah melimpahkan Rahmat dan Karunia Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Tesis ini diajukan sebagai tugas akhir dalam rangka penyelesaian Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Dengan rasa hormat, cinta, kasih sayang Penulis ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada kedua orang tuaku A'ba Drs. Syamsuddin Saleh dan Ibunda Andi Kartina atas segala pengorbanan, kasih sayang dan jerih payahnya selama membesarkan dan mendidik serta doa yang tak henti-hentinya demi keberhasilan Penulis; kepada Istriku A.Riri Asturi Tenri Banna yang selalu memberikan cinta dan motivasi dalam menyelesaikan studi; anak-anakku Maria, Uwais dan Khalid semoga Allah merahmati dan menjadikan kalian anak shalih dan shalihah; kepada kedua mertuaku dan seluruh keluarga, yang telah memberikan dukungan dan doa sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.

Dalam proses pengerjaan dan penyelesaian tesis ini, penulis tentu saja mendapatkan bantuan, bimbingan, arahan dan motivasi dari berbagai pihak, oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menghaturkan penghargaan yang setinggi-tingginya dan terima kasih yang tulus kepada yang terhormat:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, S Sos., M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh jajarannya.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta seluruh jajarannya.
3. Bapak Prof.Dr.Andi Pangerang Moenta, DFM., S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama dan Prof.Dr.Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping, terima kasih telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan yang tulus kepada penulis.
4. Bapak Dr.Hasbir Paserangi, S.H.,M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
5. Para Dosen dan Staf Administrasi/Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
6. Rekan-rekan penulis di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sulawesi Selatan.

Semoga Allah Azza wa Jalla membalas semua kebaikan dengan balasan yang lebih baik lagi. Sebagai manusia yang tidak sempurna, maka manusia tidak akan pernah membuat sesuatu yang sempurna, karena kesempurnaan itu hanya milik Allah. Akhir kata, penulis sangat mengharapkan berbagai masukan atau saran konstruktif dari berbagai pihak demi kesempurnaan tesis ini dan penulis mengharapkan kiranya tesis ini akan bermanfaat bagi yang membacanya. Aamiin.

Makassar, 23 Oktober 2020

Andi Muhammad Abdillah

ABSTRAK

Andi Muhammad Abdillah (P0904216302), Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan dibimbing oleh Andi Pangerang Moenta dan Hamzah Halim.

Penelitian ini bertujuan untuk (1) menganalisis politik hukum pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan; (2) menganalisis bagaimana proses pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang sesuai dengan prinsip negara hukum.

Tipe penelitian ini adalah penelitian normatif yaitu mengkaji dan menganalisis teori-teori hukum, asas-asas hukum, beberapa peraturan perundang-undangan dan literatur hukum untuk menjawab permasalahan penelitian ini. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan historis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Politik hukum Perppu Nomor 2 Tahun 2017 dilandasi beberapa aspek yaitu; *pertama*, Pemerintah bermaksud menertibkan dan mengantisipasi ormas yang menyebarkan paham/ideologi dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 selain ateisme, komunisme/marxisme-leninisme. Karena menurut pemerintah diluar paham/ideologi dan ajaran yang secara eksplisit disebutkan dalam penjelasan Pasal 59 ayat (4) huruf c UU Nomor 17 Tahun 2013 tidak dapat dikenakan sanksi meskipun dianggap bertentangan dengan Pancasila, sehingga dibutuhkan Perppu untuk meredefinisi terhadap ajaran yang bertentangan dengan Pancasila dengan cara memasukkan frasa "paham lain" dalam penjelasan Pasal 59 ayat (4) huruf c; *kedua*, Pemerintah bermaksud mengefektifkan penerapan sanksi dan kontrol terhadap ormas yang menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 melalui penerapan asas *contrarius actus* yang belum dimuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. (2) Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden dalam keadaan darurat untuk mengambil tindakan-tindakan yang perlu dalam menyelesaikan permasalahan bangsa dan negara melalui penetapan perppu. Sebagai suatu ketentuan yang ditetapkan secara subjektif oleh Presiden, perppu harus diatur secara ketat agar tidak berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan. Untuk itu kewenangan membentuk perppu harus dilaksanakan dengan batas-batas yang jelas meliputi aspek prosedur dan substansi. Berkenaan dengan aspek prosedur dijelaskan dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 57 sampai dengan Pasal 61 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, sedangkan terkait dengan aspek substantif, isi atau norma yang dibentuk harus jelas dan masuk akal. Selain itu kewenangan subjektif pembentukan Perppu oleh Presiden sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 UUD 1945 harus tetap bersandar pada keadaan obyektif kegentingan yang memaksa sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Pemenuhan keadaan Kegentingan yang Memaksa ini seringkali dikesampingkan, bahkan cenderung tidak menjadi prasyarat dalam pembentukan Perppu. Pembentukan Perppu yang merupakan hak subjektif Presiden inilah yang harus diatur penggunaannya dalam suatu peraturan perundang-undangan secara jelas yang meliputi kejelasan makna, materi muatan, prosedur pembentukan, serta akibat hukum yang ditimbulkannya.

Kata Kunci: Politik Hukum, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Kegentingan yang Memaksa.

ABSTRACT

Andi Muhammad Abdillah Legal Politics of the Establishment of Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2017 concerning Amendments to Law Number 17 of 2013 concerning Community Organizations, supervised by Andi Pangerang Moenta and Hamzah Halim, as supervisor respectively.

This objectives of this research are to (1) analyze the legal politics of the formation of Government Regulation in lieu of Law Number 2 of 2017 concerning Amendments to Law Number 17 of 2013 concerning Community Organizations; (2) analyze how the process of forming government regulations in lieu of laws in accordance with the principles of rule of law.

This type of research is normative research, which examines and analyzes legal theories, legal principles, several laws and regulations and legal literature to answer the problems of this research. The approach used in this study uses a statutory approach and a historical approach.

The results show that (1) the legal policy of Perppu Number 2 of 2017 is based on several aspects, namely; First, the government wants to curb and anticipate mass organizations that propagate ideologies and other doctrines that contradict Pancasila and the 1945 constitution, aside from atheism, communism / Marxism-Leninism. Because according to the Government, beyond the concepts / ideologies and teachings explicitly stated in the interpretation of article 59 paragraph (4) letter c of law number 17 of 2013, they cannot be subject to sanctions, even if they are considered to be contrary to Pancasila, so it takes a Perppu to redefine the teachings that are against Pancasila with how to introduce the phrase "other conventions" into the explanatory notes to Article 59, paragraph (4) letter c; second, the government intends to make effective the application of sanctions and controls on mass organizations that follow doctrines or understandings that are contrary to Pancasila and the 1945 constitution, by applying the *contrarius actus* principle that does not is contained in law number 17 of 2013 on community organization. (2) Article 22 of the 1945 Constitution authorizes the President in a state of emergency to take the necessary measures to resolve the problems of the nation and the state through the determination of a perppu. As a determination subjectively determined by the president, the perppu must be strictly regulated so as not to have the potential to cause arbitrariness. For this reason, the power to form a perppu must be implemented with clear boundaries covering aspects of procedure and content. With regard to procedural aspects described in article 52 of law number 12 of 2011 and article 57 to article 61 of presidential regulation number 87 of 2014, although related to substantive aspects, the content or the established standards must be clear and reasonable. Apart from that, the subjective authority of the President to form the Perppu, as stated in Article 22 of the 1945 Constitution, must still rely on an objective situation of imperative urgency, as in Constitutional Court decision No. 138 / PUU -VII / 2009. The fulfillment of this compelling state of urgency is often overlooked, and often does not even become a precondition for the formation of the Perppu. The formation of the Perppu, a subjective right of the president, must be clearly regulated in a statutory regulation that includes clarity of meaning, material content, formation procedures and legal consequences thereof.

Keywords: Political Law, Government Regulations In Lieu of Laws, Compelling Crunch,

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Kegunaan Penelitian.....	12
E. Orisinalitas Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Politik Hukum.....	14
1. Pengertian Politik Hukum.....	14
2. Dimensi Kajian Politik Hukum	16
3. Objek Kajian Politik Hukum.....	18
4. Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum.....	20
5. Politik Hukum Nasional	25
6. Tujuan Politik Hukum Nasional	27
B. Negara Hukum.....	28
Sistem Hukum Nasional	39
C. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	45
Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	56
D. Kerangka Pikir	63
E. Defenisi Operasional.....	65
BAB III METODE PENELITIAN	67
A. Tipe Penelitian	67
B. Pendekatan Penelitian.....	67

C. Bahan Hukum Penelitian.....	68
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	69
E. Analisis Bahan Hukum.....	70
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	71
A. Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017.....	71
1. Pertimbangan Keluarnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017.....	71
2. Tujuan Keluarnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017.....	86
B. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.....	99
1. Kewenangan Presiden Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.....	99
2. Kriteria Kegentingan Yang Memaksa (subjektif dan objektif).....	109
BAB V PENUTUP.....	117
A. Simpulan.....	117
B. Saran.....	119
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) merupakan salah jenis peraturan perundang-undangan yang masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Perppu adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Pada hakikatnya, substansi dari perppu ini juga harus berlandaskan Pancasila sebagai norma dasar yang berlaku di Indonesia serta tidak bertentangan dengan Konstitusi atau UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Terkait dengan hal tersebut diatas, pada medio tahun 2017 Presiden Joko Widodo menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan.¹ Sejak penandatanganan oleh Presiden, Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 menjadi Undang-

¹ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 selanjutnya disebut Perppu Nomor 2 Tahun 2017

Undang, saat ini menjadi perdebatan dan menjadi isu nasional yang banyak diperbincangkan di media massa yang menimbulkan pro dan kontra ditengah masyarakat Indonesia². Kegaduhan sosio-politik akibat dari pro kontra tersebut membuat masyarakat, bangsa, dan tokoh-tokoh nasional pun terbelah dan mengklaim bahwa pihaknya yang benar.

Pemerintah dalam keterangannya memberikan argumentasi terkait diterbitkannya Perppu tersebut yaitu;³ *pertama* Perppu tersebut diterbitkan dalam rangka tugas pemerintah untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia; *kedua* Organisasi kemasyarakatan (Organisasi masyarakat) di Indonesia yang saat ini mencapai 344.039 organisasi masyarakat, telah beraktifitas di segala bidang kehidupan, baik dalam tingkat nasional maupun di tingkat daerah, harus diberdayakan dan dibina, agar dapat memberikan kontribusi positif bagi pembangunan nasional; *ketiga* kenyataannya saat ini, terdapat kegiatan-kegiatan organisasi kemasyarakatan (organisasi masyarakat) yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Ini merupakan ancaman terhadap eksistensi bangsa, dengan telah menimbulkan konflik di Masyarakat; *keempat* Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan tidak lagi memadai sebagai sarana untuk mencegah meluasnya ideologi yang bertentangan

² Di unduh dari laman website <http://www.suaraislam.co/tujuh-alasan-mengapa-Perppu-no-2-tahun-2017-perlu-didukung/>

³ Pernyataan Wiranto dalam jumpa pers terkait Perppu Organisasi masyarakat https://kominform.go.id/index.php/content/detail/10094/pemerintah-keluarkan-perppu-no-22017-tentang-perubahan-atas-undang-undang-organisasi-masyarakat/0/artikel_gpr

dengan Pancasila dan UUD NRI 1945, baik dari aspek substantif terkait dengan norma, larangan, dan sanksi serta prosedur hukum yang ada. Antara lain, tidak terwadahnya azas hukum administrasi *contrarius actus* yaitu azas hukum bahwa lembaga yang mengeluarkan izin atau yang memberikan pengesahan adalah lembaga yang seharusnya mempunyai wewenang untuk mencabut atau membatalkannya; *kelima* Selama ini, pengertian tentang ajaran dan tindakan yang bertentangan dengan Pancasila dirumuskan secara sempit yaitu hanya sebatas pada ajaran Atheisme, Marxisme, dan Leninisme. Padahal sejarah Indonesia membuktikan bahwa ajaran-ajaran lain juga bisa bertentangan dengan Pancasila.

Atas dasar beberapa pertimbangan tersebut diatas, maka pemerintah memandang perlu menerbitkan Perppu Nomor 2 Tahun 2017. Lebih lanjut perppu ini menurut pemerintah menjadi payung hukum bagi pemerintah agar dapat lebih leluasa dalam menjamin, memberdayakan dan membina organisasi masyarakat. Selanjutnya dalam penjelasan umum Perppu Nomor 2 Tahun 2017 dijelaskan maksud dan tujuan Perppu adalah untuk membedakan dan sekaligus melindungi Organisasi masyarakat yang mematuhi dan konsisten dengan asas dan tujuan Organisasi masyarakat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Organisasi masyarakat yang asas dan kegiatannya nyata-nyata bertentangan dengan Pancasila

dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini telah memisahkan kedua golongan Organisasi masyarakat tersebut dan disertai dengan jenis sanksi dan penerapannya yang bersifat luar biasa.⁴

Melalui Perppu Nomor 2 Tahun 2017 ini prosedur tata cara pembubaran organisasi masyarakat diubah. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 proses pembubaran organisasi masyarakat harus menempuh jalan pengadilan untuk membuktikan organisasi masyarakat ini bersalah dan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, kalau sudah memiliki kekuatan hukum yang tetap baru bisa dibubarkan⁵, namun sekarang dengan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 sebaliknya organisasi masyarakat bisa langsung dibubarkan oleh pemerintah dengan terlebih dahulu mencabut status badan hukum organisasi masyarakat tersebut.

Perppu tersebut telah menambah tafsir dari ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila dengan menambah frasa atau paham lain. Hal ini hampir sama dengan rumusan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Keorganisasi masyarakatan yang berlaku pada masa Orde Baru bahwa:

⁴ Penjelasan Umum Perppu Nomor 2 Tahun 2017.

⁵ Penjelasan Prof. Dr. Satya Arinanto

<http://nasional.kompas.com/read/2017/07/18/06060071/perppu-dinilai-lebih-demokratis-dari-uu-organisasi-masyarakat-ini-alasannya-> yang dikutip pada tanggal 17 Juli 2017

Pemerintah membubarkan organisasi kemasyarakatan yang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan paham atau ajaran komunisme, marxisme, leninisme, serta ideologi, paham, atau ajaran lain.

Dimana dalam praktik pemerintahan Orde Baru, frasa “ideologi, paham, atau ajaran lain” adalah alat yang dapat digunakan untuk memberangus organisasi masyarakat-organisasi masyarakat tertentu yang berbeda suaranya dengan pemerintah.

Terkait dengan adanya perubahan tersebut diatas, hukum seharusnya menentukan batas bagi kekuasaan agar tidak sewenang-wenang dan melampaui batas. Hal kecil ini sangat berbahaya karena batas-batas hak-hak konstitusional seperti kebebasan berpikir, berbicara, menyatakan pendapat, menulis, dan ekspresi lain menjadi tidak jelas dan ini merupakan ciri dari negara otoritarian dan bukan negara demokrasi. Pembubaran organisasi masyarakat tanpa proses peradilan sebagaimana diatur dalam Perppu ini bertentangan dengan asas *due process of law* yang merupakan prinsip pokok negara hukum. Dengan *due process of law*, penguasa hanya dapat menjalankan kewenangan sesuai dengan cara-cara yang ditentukan oleh hukum. Secara filosofis, doktrin *due process of law* adalah syarat bagi sebuah keputusan pemerintah agar keputusan tersebut tidak sewenang-wenang. Sebagai sebuah syarat, ketentuan *due process of law* harus ditempatkan sebelum suatu keputusan Pemerintah memiliki dampak hukum.

Oleh karena itu, doktrin *due process of law* salah satunya diwujudkan dengan melibatkan fungsi supervisi dari pengadilan terhadap keputusan pemerintah yang akan berdampak pada perampasan hak asasi manusia sebelum keputusan tersebut dieksekusi. Hal tersebut sangat berbeda dengan fungsi remedies dari pengadilan untuk mengoreksi keputusan Pemerintah dalam bentuk *judicial review*. *Due process of law* lebih memiliki fungsi mencegah terjadinya pelanggaran hak asasi dibandingkan fungsi mengoreksi. Peran pengadilan harus ditarik lebih awal sebelum keputusan Pemerintah tersebut dapat dieksekusi.

Oleh karena itu, penghapusan mekanisme peradilan sebelum pemerintah memiliki wewenang membubarkan organisasi masyarakat, bertentangan dengan dasar pemikiran bahwa peradilan harus memiliki batasan bagi keputusan Pemerintah yang berpotensi melanggar hak asasi manusia. Bahwa keputusan pembubaran organisasi masyarakat kemudian dapat menjadi objek PTUN, hal tersebut merupakan upaya hukum lain yang tidak bersifat alternatif terhadap izin dari peradilan sebelum pembubaran itu dilakukan.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 6-13-20/PUU-VIII/2010 menyatakan bahwa dalam suatu negara hukum seperti Indonesia, mutlak adanya *due process of law*, yaitu penegakan hukum dalam suatu sistem peradilan. Apabila suatu perbuatan dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, maka prosesnya harus melalui

putusan pengadilan. Lebih lanjut dalam putusan Mahkamah tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa tindakan pelarangan atau pembatasan terhadap suatu hak sipil (hak asasi manusia) 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*.⁶

Due process of law seperti dipertimbangkan di atas adalah penegakan hukum melalui sistem peradilan. Dalam perkara ini, sistem peradilan tidak bisa dibiarkan terlambat pasca keputusan pembubaran organisasi masyarakat dibuat karena pelanggaran hak asasi manusia dibiarkan telah terjadi. Pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut sejalan dengan adagium dari William Gladstone "*Justice delayed, justice denied*".

Hal lain yang kurang tepatnya penerapannya adalah asas *contrarius actus*. Dalam hukum administrasi dikenal adanya prinsip *a contrario actus* bahwa pejabat yang menerbitkan putusan berhak melakukan pembatalan atau pencabutan atas keputusan yang diterbitkannya. Penerapan prinsip *contrarius actus* dalam hal pembubaran organisasi masyarakat adalah kurang tepat karena pengaturan tentang organisasi masyarakat, bukan pengaturan yang pada rezim hukum administrasi semata, tetapi juga ada dalam rezim hukum tata negara. Sebagaimana pengaturan tentang pembubaran yayasan yang juga

⁶ Lihat Putusan MK Nomor 6-13-20/PUU-VIII/2010 hal. 239 dan hal.242

merupakan salah satu jenis badan hukum, pembubarannya dilakukan melalui pengadilan⁷. Demikian pula pengaturannya tentang pembubaran partai politik, yakni dengan melibatkan lembaga yudisial yaitu Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Hal yang menarik pula terkait dengan lahirnya Perppu yaitu adanya syarat 'kegentingan yang memaksa' sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi 'dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang'. Namun karena ukuran "kegentingan yang memaksa" selalu bersifat multitafsir dan karena besarnya subjektifitas Presiden dalam menafsirkan frasa "kegentingan yang memaksa" membuat latar belakang lahirnya dan penetapan Perppu oleh Presiden berbeda-beda. Parameter kegentingan yang memaksa merupakan parameter subjektif yang ditentukan Presiden. Karena subjektifitas itulah, frasa "kegentingan yang memaksa" menjadi kabur dan dapat dimultitafsirkan.⁸

⁷ Lihat Pasal 62 UU Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan

⁸ Janpatar Simamora, *Multitafsir Pengertian "Ihwal Kegentingan yang Memaksa" dalam Penerbitan Perppu*, Jurnal Mimbar Hukum UGM Yogyakarta, Volume 22 Nomor 1, Februari 2010, hlm. 58.

Mahkamah Konstitusi kemudian melalui putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 memberikan penafsiran terhadap hal ihwal kegentingan yang memaksa tersebut dalam 3 (tiga) kriteria, yaitu:⁹

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 tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Adanya 3 (tiga) kriteria tersebut semakin membuat banyak kalangan menilai dan mempertanyakan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang dibentuk tidak memenuhi unsur-unsur kegentingan yang memaksa.

Adapun pokok-pokok perubahan yang diatur dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2017 ini adalah Pasal 1, Pasal 59, Pasal 60, Pasal 61, Pasal 62, diantara Pasal 80 dan Pasal 81 disisipkan Pasal 80A, diantara BAB XVII dan BAB XVIII disisipkan BAB XVIIA, Pasal 82 disisipkan 1 pasal yakni Pasal 82A, Pasal 83 disisipkan 1 pasal yakni Pasal 83A, dan terdapat 18 Pasal yang dihapus oleh Pemerintah yaitu Pasal 63 sampai dengan Pasal 81.

Secara yuridis formal penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 merupakan hak prerogatif Presiden, dan oleh karenanya sah dan konstitusional. Akan tetapi penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 dapat

⁹ Lihat kembali dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

juga dikategorikan sebagai bentuk formalisasi hukum, yakni upaya merasionalkan dan memberikan legitimasi terhadap tindakan-tindakan pemerintah atau elite penguasa terhadap pihak-pihak lain yang dianggapnya “mengganggu” kepentingan politiknya.

Selain itu perppu ini juga berpotensi membungkam organisasi masyarakat yang kritis terhadap kebijakan penyelenggara negara/pemerintah yang tidak berpihak kepada kepentingan rakyat. Perppu Nomor 2 Tahun 2017 ini juga bersifat represif terhadap organisasi masyarakat-organisasi masyarakat yang menyimpang dengan menghilangkan pasal penanganan secara persuasif oleh pemerintah terhadap organisasi masyarakat yang melanggar larangan dan menggantinya dengan cara mencabut izin kegiatan, mencabut legalitas dan membubarkan organisasi masyarakat tersebut. Perppu ini juga telah menghilangkan peran pengadilan sebagai lembaga yudikatif untuk mengadili organisasi masyarakat yang melanggar melalui subjektifitas pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM.

Kebijakan terhadap proses dan awal pembentukan perppu tentang organisasi masyarakat ini menimbulkan banyak pertanyaan yang sifatnya kontroversial dari beberapa pakar politik dan para pakar hukum yang mencermati sikap Presiden dalam menangani dan menyelesaikan permasalahan yang dilakukan oleh organisasi kemasyarakatan yang saat

ini menjadi perhatian dan target pemerintah dalam membenahi dan menata organisasi kemasayarakatan.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, mendorong penulis untuk mengkaji lebih dalam eksistensi peraturan pemerintah pengganti undang-undang secara umum dan apa yang menjadi pertimbangan pemerintah dalam menerbitkan Perppu Nomor 2 Tahun 2017. Dengan pertimbangan tersebut, maka penulis menyusun Tesis dengan judul “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan”.

B. Rumusan Masalah

Bertolak dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan pokok permasalahan, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah politik hukum pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017?
2. Bagaimanakah proses penyusunan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang sesuai dengan prinsip hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi rumusan permasalahan di atas, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui politik hukum pembentukan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017.

2. Untuk mengetahui bagaimana proses penyusunan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang sesuai dengan prinsip hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.

D. Kegunaan Penelitian

Pada aspek teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi, referensi bagi akademisi fakultas hukum maupun masyarakat luas untuk mengetahui perkembangan ilmu hukum dewasa ini, khususnya di bidang Hukum Tata Negara mengenai eksistensi perppu dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Secara praktis, luaran dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberikan sumbangan pemikiran serta khasanah penelitian ilmu hukum yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan, baik bagi praktisi, akademisi, maupun pemerhati di bidang perundang-undangan.

E. Orisinalitas Penelitian

Sebagai pembanding dari penelitian ini, dapat diajukan 2 (dua) judul yang berkaitan, yang diperoleh dengan cara pencarian melalui internet. Adapun judul tersebut yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Abdul Wahab, Judul: Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia "Studi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang

Badan Hukum Pendidikan” (Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia Tahun 2012).

2. Aditya Sahuburua, Judul : Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Tesis Universitas Gajah Mada Tahun 2016).

Perbedaan dengan penulisan yang dilakukan oleh penulis yaitu, penulis berfokus pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan dari istilah hukum Belanda “*rechtspolitiek*”, yang merupakan gabungan dari dua suku kata, yaitu “*recht*” dan “*politiek*”. Dalam bahasa Indonesia, kata “*recht*” berarti hukum. Kata “*politiek*” dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh Van der Tas mengandung arti “*beleid*”. Kata “*beleid*” dalam bahasa Indonesia berarti kebijaksanaan. Jadi secara etimologi, politik hukum berarti kebijaksanaan hukum.¹⁰ Menurut Mahfud MD, pengertian politik hukum merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara.¹¹ Dengan demikian, politik hukum merupakan suatu garis kebijakan hukum yang akan diterapkan pada suatu Negara.

Menurut Padmo Wahjono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan

¹⁰ Imam Syaukani dan A.Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 1.

¹¹ Moh. Mahfud MD, *Politik hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 1.

dibentuk.¹² Sedangkan Soedarto mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.¹³ Dari dua pengertian yang diberikan oleh para ahli maka politik hukum merupakan kebijakan pemerintah dalam mengatur rakyatnya melalui pembangunan hukum yang sistematis untuk mencapai tujuan bersama dalam bernegara. Dalam prakteknya politik hukum selalu diidentikkan dengan kebijakan berupa pembentukan peraturan perundang-undangan. Arah pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan politik hukum sebagai alat negara mencapai tujuannya.

Abdul Hakim Garuda Nusantara memberikan definisi politik hukum sebagai berikut: ¹⁴

Politik hukum sebagai *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintah Negara tertentu yang meliputi: 1) pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada; 2) pembangunan hukum yang berintikan pembaharuan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru; 3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan terhadap para anggotanya; dan 4) peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan.

¹² Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta., hlm: 160

¹³ Soedarto, dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011) hal. 14

¹⁴ Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam Mahfud MD, *Ibid*, hal. 15.

Sunaryati Hartono dalam bukunya 'Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional' menjelaskan bahwa politik hukum itu tidak terlepas dari pada realita sosial dan tradisional yang terdapat di Negara kita. Dan dilain pihak, sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas pula dari realita dan politik hukum internasional.¹⁵ Hal ini artinya politik hukum tidak semata-mata dipengaruhi oleh masyarakat Negara di dalamnya, namun pembangunan hukum juga di pengaruhi oleh politik hukum internasional Negara-negara kuat dan perkembangan teknologi.

Berdasarkan pengertian politik hukum yang telah diberikan oleh para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum merupakan kebijakan-kebijakan hukum pemerintah yang akan dikeluarkan dalam bentuk kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan seperti undang-undang, Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.

2. Dimensi Kajian Politik Hukum

Setiap kajian tentang hukum dimensi filosofis dan dimensi politis akan selalu kita temukan dan harus dilihat sebagai dua hal yang tidak boleh diabaikan, yaitu :

- a. Dimensi politis dalam kajian hukum melihat adanya keterkaitan yang erat sekali antara hukum dan politik, bahkan ada yang

¹⁵ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu system Hukum Nasional*, (Bandung: Pnerbit Alumni, 1991) hal. 1.

melihat *law as a political instrument* yang kemudian menjadi lebih berkembang dan melahirkan satu bidang kajian tersendiri yang disebut politik hukum yang kelihatannya dapat mengarah pada perlunya apa yang disebut *political gelding van het recht* atau dasar berlakunya hukum secara politik, disamping apa yang ada sekarang yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasan filosofis.

- b. Dimensi filosofis dalam kajian hukum melihat sisi lain dari hukum sebagai seperangkat ide-ide yang bersifat abstrak dan merupakan penjabaran lebih jauh dari pemikiran filosofis, yaitu apa yang dinamakan filsafat hukum.

William Zevenbergen¹⁶ mengutarakan bahwa politik hukum mencoba menjawab pertanyaan, peraturan-peraturan hukum mana yang patut untuk dijadikan hukum. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*).

Pengertian *legal policy*, mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun. Politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur

¹⁶ William Zevenbergen dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm: 19

serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.¹⁷

Dengan kata lain, politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi, yaitu pertama, politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum memiliki peranan sangat penting. Pertama, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal.

Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan antara politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik.

3. Objek Kajian Politik Hukum

Hukum menjadi juga objek politik, yaitu objek dari politik hukum. Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan

¹⁷ Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm: 9

bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kenyataan sosial. Akan tetapi, sering juga untuk menjauhkan tata hukum dari kenyataan sosial, yaitu dalam hal politik hukum menjadi alat dalam tangan suatu *rulling class* yang hendak menjajah tanpa memperhatikan kenyataan sosial itu.¹⁸

Dalam membahas politik hukum maka yang dimaksud adalah keadaan yang berlaku pada waktu sekarang di Indonesia, sesuai dengan asas pertimbangan (hierarki) hukum itu sendiri, atau dengan terminologi Logeman¹⁹, sebagai hukum yang berlaku di sini dan kini. Adapun tafsiran klasik politik hukum, merupakan hukum yang dibuat atau ditetapkan negara melalui lembaga negara atas pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkannya.

Dari pengertian politik hukum secara umum dapat dikatakan bahwa politik hukum adalah 'kebijakan' yang diambil atau 'ditempuh' oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu di ubah, atau hukum yang mana perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan

¹⁸ Utrecht, 1966, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Penerbitan Universitas, Cetakan Kesembilan, Jakarta, hlm:74-75

¹⁹ Regen,B.S, 2006, *Politik Hukum*, Utomo, Bandung, hlm: 17

itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapat terwujud.²⁰

4. Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum

Konfigurasi merupakan bermakna bentuk wujud (untuk menggambarkan orang atau benda),²¹ sedangkan Mahfud MD., memberikan pengertian konfigurasi dengan susunan konstelasi politik.²² Namun Mahfud MD tidak menjelaskan secara rinci tentang makna konstelasi politik. Konfigurasi politik menurut batasan yang diberikan oleh Mahfud itu tersirat pengertian bahwa konfigurasi politik dapat berubah-ubah atau bergerak sepanjang garis kontinum yang menghubungkan dua kutub dalam spektrum politik, yaitu kutub demokrasi dan kutub otoriter.²³

Menurut Moh.Mahfud ada dua karakter produk hukum yaitu: pertama, produk hukum responsif atau populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan

²⁰ Jazim Hamidi,dkk, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, hlm: 232-241

²¹ Kamus Besar Hukum Indonesia Edisi keempat Departemen Pendidikan Nasional, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008) hal 723

²² Mahfud, *Politik Hukum..Op.cit.*, hal.76

²³ *Ibid.*, hal 43

kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.²⁴ Dalam arti cirinya selalu melibatkan semua komponen masyarakat (syarat formal). Kedua, produk hukum konservatif adalah produk hukum yang isinya (materi muatannya) lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yakni masyarakat menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Untuk mengkualifikasi apakah suatu produk hukum responsif, atau konservatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum. Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Adapun proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistis dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang fungsi eksekutif.²⁵

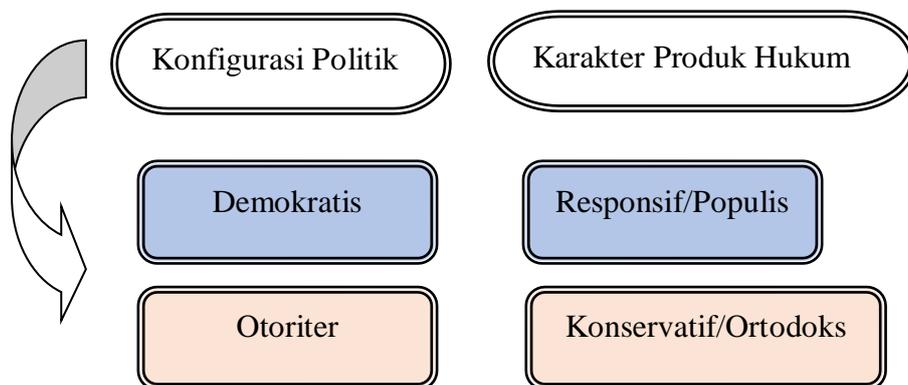
²⁴ *Ibid*, hal 19

²⁵ Mahfud MD dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm: 30

Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya, memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya, sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Adapun hukum yang berkarakter ortodoks bersifat positivis-instrumentalis. Artinya, memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.

Dalam hipotesis yang digambarkan oleh Satya Arinanto, Konfigurasi dan karakter produk hukum digambarkan sebagai berikut²⁶:

Bagan 1: Konfigurasi dan Karakter Hukum



²⁶ Satya Arinanto, *Kumpulan Materi Presentasi Hukum (dikumpulkan dari berbagai referensi)*, Pascasarjana, FH UI, 2010.

Dengan demikian konfigurasi politik suatu Negara akan melahirkan karakter produk hukum yang sesuai konfigurasi yang digunakan. Hipotesis Satya Arinanto mengatakan bahwa jika suatu Negara konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya akan terpengaruh menjadi produk hukum yang berkarakter *responsif/populistik*. Sedangkan jika suatu Negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka karakter produk hukumnya ortodoks/konservatif/elitis.²⁷

Diantara dua konsep konfigurasi politik yang telah dijelaskan diatas, maka dapat dilihat bahwa ada dua konsep konfigurasi hukum yang bertentangan dan produk hukumnya juga berlawanan yaitu konfigurasi politik yang demokrasi dan konfigurasi politik yang otoriter. Menurut Mahfud, ada konfigurasi yang mengandung ciri-ciri demokratis dan otoriter sekaligus tetapi yang lebih menonjol adalah watak otoriternya. Adapula konfigurasi politik non otoriter, yaitu: konfigurasi yang mengandung ciri-ciri demokratis dan otoriter sekaligus tetapi yang lebih menonjol adalah watak demokratisnya.²⁸

Berdasarkan paparan tersebut diatas, maka dapat kita membedakan yang mana Negara yang dapat dikatakan memiliki

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.* Hal 78

konfigurasi politik demokratis atau konfigurasi politik otoriter. Adapun ciri-ciri dari konfigurasi politik demokratis yaitu:²⁹

- membuka secara penuh kepada rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan umum, seperti pembentukan peraturan perundang-undangan, selain itu bebas dalam mengeluarkan pendapat atas kebijakan-kebijakan dan didengarkan suaranya dalam menyampaikan pendapat.
- terdapat kebebasan bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya serta memiliki hak berbicara kepada wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik kepada pemerintah;
- terdapat pluralitas organisasi dimana organisasi-organisasi penting relatif otonom dan terbuka.

Sedang suatu negara dikatakan memiliki konfigurasi politik otoriter apabila sekurang-kurangnya memiliki indikasi-indikasi:

- sistem politik yang memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan negara;
- adanya dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan;
- penghapusan oposisi terbuka;
- adanya dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijakan negara;

²⁹ Satya Arinanto, *Op cit*

- dominasi kekuasaan politik oleh elit yang kekal;
- doktrin membenarkan konsentrasi kekuasaan.³⁰

Konfigurasi politik suatu negara menurut Mahfud akan mempengaruhi produk-produk hukum yang dihasilkan. Negara yang konfigurasi politiknya demokratis akan menghasilkan produk-produk hukum yang populis atau berpihak kepada kepentingan rakyat. Sebaliknya negara yang konfigurasi politiknya otoriter akan menghasilkan produk-produk hukum elitis atau berpihak kepada kepentingan penguasa.³¹

5. Politik Hukum Nasional

Politik Hukum Nasional merupakan kebijakan para pemimpin bangsa ini yang sudah ada sebelum Indonesia merdeka yaitu pada zaman penjajah Belanda dan Jepang. Politik hukum yang pertama kali dibuat secara resmi oleh para pahlawan pendiri bangsa Indonesia adalah Pancasila yang mencerminkan keanekaragaman budaya dan adat istiadat bangsa ini yang disatukan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Setelah Indonesia merdeka tepatnya tanggal 18 Agustus Tahun 1945 bangsa Indonesia yang diwakili oleh para pahlawan bangsa pada waktu itu mengesahkan Pembukaan dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dijadikan tujuan dan cita-cita bernegara. Undang-Undang Dasar 1945 terutama pembukaannya merupakan dasar rujukan dalam membuat undang-undang dan aturan

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.* Hal. 634

dibawahnya. Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto Politik Hukum mencakup kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai.³² Berdasarkan pendapat diatas, maka Politik Hukum Nasional adalah pedoman pembentuk peraturan perundang-undangan supaya sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Politik hukum memiliki dua sifat yaitu bersifat permanen dan bersifat temporer. Politik hukum yang permanen menjadi dasar keyakinan bagi pembentukan dan penegakan hukum.³³ Dalam Sistem Hukum Nasional mengandung; (1) Sistem Hukum Nasional dibangun berdasarkan dan untuk mempertahankan sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945; (2) Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara yang didasarkan kepada suku, ras, dan agama; (3) Pembentukan hukum memperhatikan keinginan rakyat; (4) pengakuan terhadap hukum adat dan hukum tidak tertulis sebagai hukum nasional; (5) pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan kepada partisipasi masyarakat dan (6) pembentukan dan penegakan hukum adalah demi kesejahteraan umum, tegaknya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terselenggaranya negara berdasar atas hukum dan konstitusi.³⁴

³² Purnadi Purbacaraka dan Soerjo Nomor Soekanto, dalam Zen Zanibar, *Regulasi dan Konfigurasi politik di Indonesia suatu tinjauan dari sudut hukum tata negara*, Tesis, Jakarta, Universitas Indonesia, 1997. hal 59

³³ Bagir Manan, "Pemahaman mengenai Sistem Hukum Nasional" Makalah, 1994.

³⁴ *Ibid.*

Politik hukum yang temporer adalah kebijakan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.³⁵ Arti dari kebijakan ditetapkan sesuai kebutuhan adalah dalam pembentukan perundang-undangan, disesuaikan dengan kebutuhan nasional dan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Politik Hukum Nasional tidak bisa dilepaskan dari Politik Nasional. Dari segi isi keduanya bersumber pada Pancasila sebagai sumber nilai.

6. Tujuan Politik Hukum Nasional

Didalam Politik hukum terdapat berbagai jalan untuk memberi bentuk kepada perubahan hukum, ialah dengan mengadakan peraturan hukum baru, dengan mengubah peraturan hukum yang berlaku dan dengan jalan perubahan atau pembaharuan interpretasi peraturan hukum yang berlaku.³⁶

Adapun Tujuan Politik Hukum Nasional yaitu:

- a) Sebagai suatu alat (tool) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki; Mahfud MD mengutarakan bahwa politik hukum adalah merupakan legal policy tentang hukum yang akan

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Notonagoro, 1984. Politik Hukum dan Pembangunan Agraria Di Indonesia, Jakarta: Bina Aksara. Hal. 7-8

dibelakukan untuk mencapai tujuan negara. Disini posisi hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara.³⁷

- b) Dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang lebih besar.³⁸ Sistem hukum nasional terdiri dari dua istilah sistem dan hukum. Sistem berarti suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian atau hubungan yang langsung antara satuan-satuan atau komponen-komponen secara teratur.

Sedangkan makna hukum nasional adalah hukum atau aturan perundang-undangan yang tertera dalam landasan ideologi negara yakni Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 atau hukum yang dibangun atas kreatifitas atau prakarsa bangsa Indonesia sendiri. Dengan demikian berarti hukum nasional adalah sistem hukum yang bersumber dari nilai-nilai luhur budaya bangsa yang sudah lama ada dan berkembang sampai sekarang.

B. Negara Hukum

Negara hukum merupakan satu kalimat yang terdiri dari dua kata yaitu Negara dan hukum. Negara merupakan organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat.³⁹ Terlepas dari pengertian Negara, hukum juga berdiri sendiri yaitu konsep hukum yang tingkat penggunaannya dapat

³⁷ Moh. Mahfud MD., Loc. cit, hal. 2

³⁸ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, 2004, Dasar-dasar Politik Hukum, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Cet. Pertama, hal. 59

³⁹ *Ibid*,

diterapkan kepada fenomena pada umumnya jika kondisi-kondisi lainnya sama,⁴⁰ oleh karena itu hukum adalah berupa aturan yang mengikat tingkah laku masyarakat suatu wilayah, serta memaksanya supaya taat.

Gagasan, cita, atau ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. *Nomos* artinya norma dan *cratos* artinya kekuasaan.⁴¹ Intinya adalah pada suatu Negara, hukumlah yang paling berkuasa yang dihormati dan disegani oleh setiap orang. Hukum dalam Negara nomokrasi menempatkan hukum sebagai panglima tertinggi dan akan menghukum siapa saja yang melakukan kesalahan tanpa pandang bulu. Negara nomokrasi ini juga menempatkan masyarakatnya sama dihadapan hukum, jika ada yang tidak taat kepada hukum maka, hukum akan memaksanya supaya taat dan menghukumnya yang melanggar.

Menurut Julius Stahl Negara hukum dengan konsep *rechtsstaat* memiliki empat elemen penting yaitu:⁴²

- Perlindungan hak asasi manusia

⁴⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (diterjemahkan oleh Somardi dengan judul, "Teori Umum Hukum Dan Negara Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik", (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007) hal. 5

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstutionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal 125

⁴² *Ibid.*

- Pembagian kekuasaan
- Pemerintah berdasarkan undang-undang
- Peradilan tata usaha Negara

Konsep *rechtsstaat* hidup di negara-negara Eropa yang menganut sistem hukum Eropa kontinental yang mana semua tindakan masyarakat suatu Negara harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah dibuat di dalam lembaga-lembaga yang berwenang. Dalam membuat aturan Negara hukum konsep *rechtsstaat* menjamin adanya perlindungan konstitusi dalam terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil.⁴³ Konsep selanjutnya adalah pembagian kekuasaan hal ini tercermin dalam teorinya Montesquieu yang membagi fungsi Negara menjadi tiga yaitu fungsi legislative, eksekutif, dan fungsi yudikatif. Konsep Negara berdasarkan undang-undang, hal ini menunjukkan betapa pentingnya undang-undang bagi Negara yang menggunakan konsep ini, sehingga kebijakan pembuatan undang-undang diserahkan pada perwakilan masyarakat hal ini dimaksudkan supaya undang-undang sesuai dengan kehendak masyarakat yang diatur sehingga memberikan jaminan keamanan. Konsep yang terakhir adalah peradilan tata usaha negara, hal ini dimaksudkan supaya pejabat administrasi negara yang melakukan penyimpangan dalam melaksanakan tugasnya seperti

⁴³ *Ibid*, hal. 31

dalam mengeluarkan kebijakan, maka masyarakat dapat menggugatnya di pengadilan tata usaha negara.

A.V. Dicey mengembangkan teori Negara Hukum dengan istilah *Rule of Law*, konsep *Rule of Law* ini dikembangkan pada Negara-negara *Common Law*. Konsep Negara hukum yang disebut dengan istilah *Rule of Law*⁴⁴ adalah sebagai berikut:

- *Supremacy of Law*
- *Equality before the Law*
- *Due Process of Law*

Konsep Negara hukum dengan prinsip *Supremacy of Law* menempatkan hukum sebagai pimpinannya. Supremasi hukum pada hakikatnya pimpinan tertinggi Negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.⁴⁵ *Equality before the law* artinya setiap orang memiliki kedudukan yang sama baik dalam hukum dan pemerintahan yang diakui secara sah dalam peraturan suatu Negara. Konsep yang terakhir adalah *due Process of law* artinya setiap kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah.

Wolfgang Friedman membedakan antara '*rule of law*' dalam arti formil yaitu dalam arti '*organized public power*', dan '*rule of law*' dalam arti

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid*, hal.127

materiel yaitu *'the rule of just law'*.⁴⁶ Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif. Karena itu, di samping istilah *'the rule of law'* oleh Friedman juga dikembangkan istilah *'the rule of just law'* untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang *'the rule of law'* tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Kalaupun istilah yang digunakan tetap *'the rule of law'*, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah *'the rule of law'* yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara Hukum di zaman sekarang.

Dari tiga konsep Negara hukum yang telah disebutkan diatas, maka Negara hukum pada dasarnya menempatkan hukum sebagai sumber tingkah laku yang harus ditaati oleh setiap elemen dalam negara tersebut, dan jika ada yang melanggar aturan tersebut, maka

⁴⁶ Lihat Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Negara Hukum Indonesia*. http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf

akan dikenakan sanksi oleh pihak yang berwenang. Bentuk model hukum yang berlaku pada suatu negara di dunia ini pada dasarnya ada tiga yaitu hukum responsif, hukum otonom, dan hukum responsif.

Terkait dengan alasan keberadaan hukum dalam pepatah latin disebutkan *Ubi Societas Ibi Ius* yang berarti karena adanya interaksi antara manusia, maka timbul kesepakatan untuk hidup bersama saling menjaga, kesepakatan inilah yang disebut hukum.

Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick ada 3 tipe tatanan hukum yaitu Hukum Represif, otonom dan responsive.

1. Hukum Represif

Hukum represif merupakan hukum yang dalam pembentukannya dipengaruhi oleh penguasa dalam hal ini eksekutif yang melaksanakannya. Hukum respresif ini bersifat sewenang-wenang tdk berdasarkan keadilan dalam masyarakat. Bentuk hukum respresif dijelaskan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam bukunya "*Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*" sebagai berikut:

"The idea of repressive law presumes that any given legal order may be "congealed injustice." The mere existence of law does not guarantee fairness, much less substantive justice. On the contrary, every legal Order has a repressive potential because it is always at some point bound to the status quo and, in offering a mantle of authority, makes power more effective. All this is well understood in general terms, but there has been little effort to explore systematically the distinctive

*characteristics of repressive law and to do so in a way that accounts for variation*⁴⁷

Gagasan dari Hukum represif adalah hukum yang berpandangan bahwa tertib hukum tertentu dapat berupa "ketidakadilan yang benar-benar parah". Keberadaan hukum semata-mata tidak akan menjamin tegaknya keadilan, apalagi keadilan substantif. Sebaliknya, setiap tertib hukum memiliki potensi represif hingga tingkat tertentu akan selalu terikat pada *status quo* dan, dengan memberikan jubah otoritas kepada penguasa, membuat kekuasaan menjadi makin efektif.⁴⁸ Adapun karakter dari hukum represif ini adalah sebagai berikut:⁴⁹

1. Institusi hukum secara langsung dapat diakses oleh kekuatan politik;
2. Langgengnya sebuah otoritas merupakan urusan yang paling penting dalam administrasi hukum;
3. Lembaga-lembaga kontrol yang terspesialisasi, seperti polisi, menjadi pusat-pusat kekuasaan yang independen;
4. Sebuah rezim "hukum berganda" (dual law) melembagakan keadilan berdasarkan kelas dengan cara mengkonsolidasikan dan melegitimasi pola-pola subordinasi sosial;

⁴⁷ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Hukum Responsif*, diterjemahkan oleh Raisul Mutthaqien (Bandung: Penerbit Nusamedia, 2008). Hal. 33.

⁴⁸ *Ibid*, hal. 33.

⁴⁹ *Ibid*, hal. 37

5. Hukum pidana yang merefleksikan nilai-nilai yang dominan;

2. Hukum Otonom

Bentuk hukum yang kedua adalah *Autonomus Law* (Hukum Otonom). Hukum otonom adalah sebagaimana digambarkan oleh Philippe Nonet and Philip Selznick:

“With the emergence of autonomous law, the legal order becomes a resource for taming repression. Historically, that achievement may be claimed for what is celebrated as the “Rule of Law.” This phrase connotes more than the mere existence of law. It refers to a legal and political aspiration, the creation of “a government of laws and not of men.” In that sense, the rule of law is born when legal institutions acquire enough independent authority to impose standards of restraint on the exercise of governmental power.”⁵⁰

Dengan munculnya hukum otonom, tertib hukum menjadi sumber daya untuk menjinakkan represi. Secara historis, perkembangan tersebut dikenal sebagai "rule of Law". Istilah ini mengandung arti lebih dari sekadar eksistensi hukum. Rule of law merujuk pada sebuah aspirasi hukum dan politik, penciptaan "sebuah pemerintahan berdasarkan hukum dan bukan berdasarkan orang." Dalam pemahaman seperti itu, rule of law akan lahir ketika institusi-institusi hukum mendapatkan otoritas yang cukup independen untuk memaksakan standar-standar pengendalian dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan.⁵¹

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Op.cit.* hal. 59

Adapun karakteristik dari hukum otonom yang dimaksud oleh Philippe Nonet dan Philip Selznik menjelaskan tentang hukum otonom ini sebagai berikut:⁵²

1. Hukum terpisah dari politik. Secara khas, sistem hukum ini menyatakan kemandirian kekuasaan peradilan, dan membuat garis tegas antara fungsi legislatif dan yudikatif.
2. Tertib hukum mendukung "model peraturan" (model of rules). Fokus pada peraturan membantu menerapkan ukuran bagi akuntabilitas para pejabat, pada waktu yang sama, membatasi kreativitas institusi-institusi hukum maupun risiko campur tangan lembaga-lembaga hukum itu dalam wilayah politik.
3. "Prosedur adalah jantung hukum." Keteraturan dan keadilan (*fairness*), dan bukannya keadilan substantif, merupakan tujuan dan kompetensi utama dari tertib hukum.
4. "Ketaatan pada hukum" dipahami sebagai kepatuhan yang sempurna terhadap peraturan-peraturan hukum positif. Kritik terhadap hukum yang berlaku harus disalurkan melalui proses politik.

3. Hukum Responsif

Bentuk hukum yang ketiga adalah *Responsive Law* (Hukum Responsif). Hukum responsif berasal dari dua kata yaitu hukum

⁵² *Ibid*, hal. 60

dan responsif, hukum adalah undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat⁵³, sedangkan responsif bermakna cepat (suka) menanggapi; bersifat menanggapi.⁵⁴ Berdasarkan uraian diatas, hukum responsif adalah hukum yang sesuai atau merespon keinginan masyarakat.

Tipe hukum yang ketiga berusaha untuk mengatasi ketegangan tersebut yang disebut dengan hukum responsif, bukan terbuka atau adaptif, untuk menunjukkan suatu kapasitas beradaptasi yang bertanggungjawab, dan dengan demikian adaptasi yang selektif dan tidak serampangan. Suatu institusi yang responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Untuk melakukan hal ini, hukum responsif memperkuat cara-cara bagaimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat pertentangan di antara keduanya. Lembaga responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi-diri. Agar mendapatkan sosok seperti ini, sebuah institusi memerlukan panduan ke arah tujuan. Tujuan menetapkan standar untuk mengkritisi praktik yang sudah mapan, oleh karenanya membuka jalan untuk melakukan perubahan.

⁵³ KBBI, hal. 510.

⁵⁴ *Ibid*, hal.1170

Karakter dari hukum yang responsif ini adalah sebagaimana disebutkan oleh Philippe nonet dan Philip Selznick dalam bukunya yaitu:

- 1) Dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan dalam pertimbangan hukum.
- 2) Tujuan membuat kewajiban hukum semakin problematik, sehingga mengendurkan klaim hukum terhadap kepatuhan dan membuka kemungkinan bagi suatu konsepsi tatanan publik yang semakin tidak kaku dan semakin bersifat perdata (*civil*, sebagai lawan dari sifat publik).
- 3) Karena hukum memiliki keterbukaan dan fleksibilitas, advokasi hukum memasuki suatu dimensi politik, yang lalu meningkatkan kekuatan-kekuatan yang dapat membantu mengoreksi dan mengubah institusi-institusi hukum namun yang juga bisa mengancam akan memperlemah integritas institusional.
- 4) Akhirnya, kita sampai kepada permasalahan yang paling sulit di dalam hukum responsive yaitu dalam lingkungan yang penuh tekanan, otoritas yang berkelanjutan dari tujuan hukum dan integritas dari tertib hukum tergantung kepada model institusi hukum yang lebih kompeten.

Hukum responsif merupakan hukum yang menerima masukan-masukan hukum sebanyak-banyaknya dan mengambil jalan tengah yang dapat mengakomodir kepentingan-kepentingan

hukum masyarakat secara umum. Hukum responsif pada dasarnya hukum yang ramah dan mendengar keinginan orang-orang yang diaturnya.

Sistem Hukum Nasional

Sistem hukum nasional merupakan satu kesatuan cara untuk mencapai tujuan negara, dasar Negara dan cita hukum nasional. Menurut Larence M. Friedman untuk memahami sistem hukum maka dapat dilakukan dengan melihat pada unsur-unsur yang melekat pada sistem hukum tersebut.⁵⁵ Adapun unsur-unsur yang melekat dalam sistem hukum adalah struktur hukum (*Legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*Legal Culture*).⁵⁶ Sistem hukum menurut Natabaya yang dikutip oleh Yulinadri dalam bukunya adalah:⁵⁷

... menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah dengan mengibaratkan struktur hukum seperti mesin. Substansi adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin. Budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Satu saja komponen pendukung tidal (berfungsi niscaya sistem mengalami *disfunction* (kepincangan).

M. Laica Marzuki menggambarkan ketiga sistem hukum yang diuraikan oleh Friedman sebagai berikut: ⁵⁸

⁵⁵ Yuliandri, *op cit.* hal 31.

⁵⁶ Friedman, L.M., dalam Yulinadri, *Ibid*

⁵⁷ Natabaya dalam Yuliandri, *Ibid* hal 32.

⁵⁸ M. Laica Marzuki dalam Yuliandri, *Ibid* hal 33.

... acapkali diabaikan, betapapun ideal suatu produk substansi hukum kelak didukung struktur aparatur hukum, namun kedua komponen dimaksud tidak lebih dari sekadar "blueprint" atau "desain" hukum manakala tidak didukung oleh budaya hukum (*legal culture*) para warga masyarakat. Kesadaran para warga (*burgers*) merupakan salah satu pencerminan budaya hukum (*legal culture*) masyarakat.

Menurut Bagir Manan sistem hukum dapat dilihat sekurang-kurangnya dari dua segi, yaitu:⁵⁹

1. sistem hukum merupakan "wadah" yang menjamin harmonisasi dan dapat mengarahkan perkembangan asas dan kaidah hukum satu sama lain.
2. sistem hukum tidak lain dari kumpulan asas dan kaidah hukum yang tersusun secara fungsional yang senantiasa tumbuh dan berkembang.

Hamid Attamimi mengemukakan bahwa dalam suatu sistem norma hukum terdapat hierarki norma-norma secara berjenjang. Hirarki norma-norma ini menentukan bahwa hukum yang lebih rendah akan mengacu pada hukum yang lebih tinggi, begitu juga hukum yang lebih tinggi mengacu pada hukum yang lebih tinggi lagi sampai pada norma dasar pada Negara tersebut sebagai norma yang paling tinggi. Hirarki norma ini juga menentukan bahwa norma yang di bawah atau lebih rendah absah apabila dibentuk oleh dan berdasarkan serta bersumber pada norma yang lebih tinggi.⁶⁰ Berdasarkan hal tersebut, maka produk hukum yang berlaku dikatakan berlaku valid manakala

⁵⁹ Bagir Manan, "Pemahaman mengenai Sistem Hukum Nasional" *Makalah*, 1994.

⁶⁰ Attamimi, 1990 Op. Cit.

dibentuk oleh dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi tingkatannya.

Menurut Hamid Attamimi yaitu Sistem Hukum Nasional terdiri dari dua bagian yaitu:⁶¹

1. Sistem asas dan sistem nilai Cita Hukum Pancasila yang mempunyai fungsi konstitutif, yaitu menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar dan fungsi regulatif yang menentukan apakah hukum positif Indonesia merupakan hukum yang adil atau tidak;
2. Sistem norma secara berjenjang yang tersusun secara hierarkis atas Norma Fundamental Negara, Norma Aturan Dasar atau aturan pokok Negara (Batang tubuh UUD 1945) dan ketetapan MPR, Undang-undang dan Peraturan Pelaksanaan serta peraturan otonom.

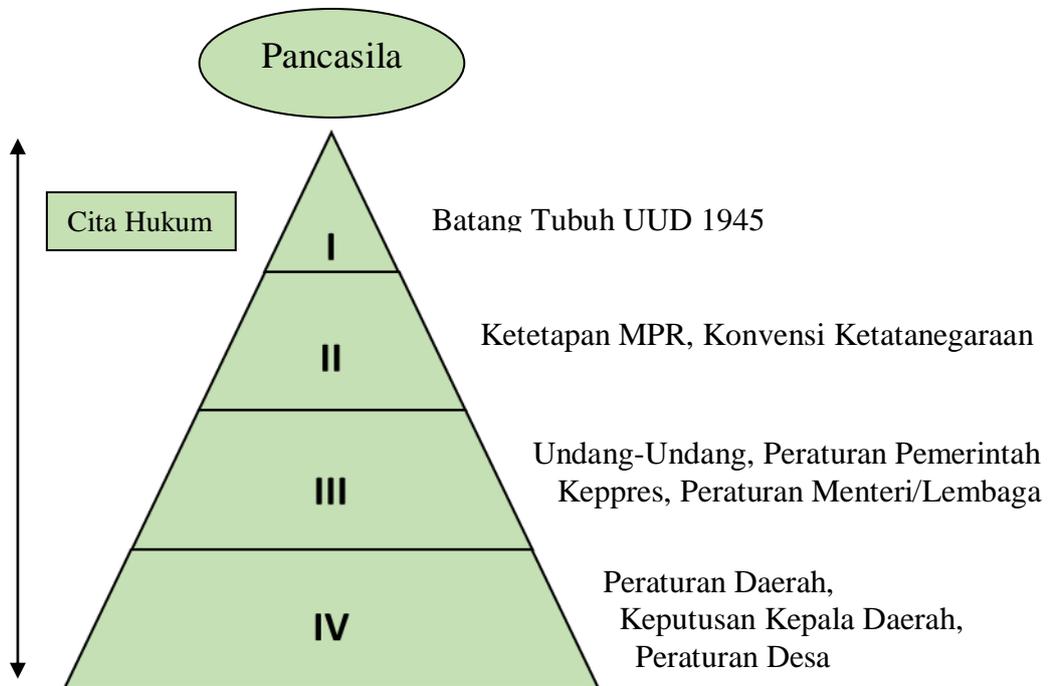
Hirarki norma mencerminkan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi sumber dan dasar dari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dengan demikian hirarki norma menunjukkan bahwa norma yang lebih rendah harus mengacu pada norma yang lebih tinggi, hal ini terus berlangsung hingga pada norma tertinggi.⁶²

⁶¹ Attamimi, 1991, *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*, Jakarta: BP7 Pusat, 68.

⁶² Attamimi, Loc.Cit hal 211

Menurut Hamid Attamimi bahwa tata susunan norma hukum

Indonesia sebagai berikut:



Sedangkan dalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, digambarkan struktur norma hukum Indonesia adalah:



Sistem hierarkis norma hukum ini juga mencerminkan pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengikuti petunjuk pola pikir hukum nasional. Adapun pola pikir hukum nasional adalah:

1. Sumber Sistem Hukum Nasional, yaitu Pancasila dan UUD 1945;
2. Asas-asas sistem hukum nasional baik yang berkaitan dengan isi, penerapan, penegakan dan tatacara pembentukannya. Asas-asas mana harus mencerminkan sila-sila Pancasila.
3. Orientasi hukum nasional, yaitu mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan social bagi seluruh rakyat, mewujudkan masyarakat yang demokratis dan mandiri, melaksanakan Negara berdasar atas hukum, yang menjamin kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan sosial bagi setiap orang;
4. Isi dan bangunan isi Sistem Hukum Nasional yaitu ditentukan oleh Cita Hukum, kesadaran hukum, kebutuhan hukum, dan kenyataan sosial;
5. Pola pikir yang berkaitan dengan penegakan hukum,
6. Pola pikir pembentukan hukum khususnya peraturan perundang-undangan, yaitu harus disesuaikan dengan prinsip-prinsip:⁶³

⁶³ Lihat Rosjidi Ranggawidjaja, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hal 27

- a. segala jenis peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan sistem hukum yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945;
- b. berbagai tatanan yang hidup dalam masyarakat yang tidak bertentangan dengan Cita Hukum dan asas hukum umum dalam Pancasila dan UUD 1945 tetap dibenarkan dan diakui sebagai subsistem hukum nasional;
- c. pembentukan peraturan perundang-undangan mempunyai dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis;
- d. harus menjangkau masa depan;
- e. instrumen kepastian hukum, keadilan, dan kebenaran;
- f. didasarkan pada partisipasi langsung atau tidak langsung masyarakat.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa susunan hirarki adalah sebuah struktur yang mencerminkan sistem isi, penegakan, pembentukan yang harus mengikuti pola pikir tertentu dan yang tak kalah pentingnya adalah hubungan fungsional antara komponen-komponen Sistem Hukum Nasional. Dari situ dapat diketahui keterkaitan dan keharusan bagi pembentukan kebijakan deregulasi sebagian sistem hukum Nasional.

C. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Teori pembentukan Peraturan-undangan berasal dari “*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*.”⁶⁴ A. Hamid S. Atamimi dan Philipus M. Hadjon memiliki istilah berbeda mengenai istilah diatas yaitu kalau A. Hamid S. Atamimi⁶⁵ mengartikannya sebagai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut. Sementara itu Philipus M. Hadjon mengartikannya sebagai asas umum pembentukan aturan hukum yang baik.⁶⁶

Istilah perundang-undangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai ketentuan dan peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah (eksekutif) disahkan oleh parlemen (legislatif) ditandatangani oleh kepala negara (Presiden) dan mempunyai kekuatan yang mengikat.⁶⁷ Dalam perundang-undangan terdapat istilah hirarki yang oleh Maria Farida Indriati Soeprapto diterjemahkan dengan tata atau susunan secara berjenjang, dan berlapis-lapis di mana peraturan yang lebih rendah selalu bersumber dan berdasar pada peraturan yang lebih tinggi. Menurut Hans Kelsen tentang hirarkhi yang menyatakan bahwa, norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarkhi dalam tata susunan. Ini berarti suatu norma yang lebih rendah berlaku yang bersumber pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai

⁶⁴ Van Der Vlies dalam Yuliandri, *Ibid*, hal.14

⁶⁵ A. Hamid S. Atamimi, dalam Yuliandri, *Ibid*, hal. 14

⁶⁶ Philipus M. Hadjon, dalam Yuliandri, *Ibid*.

⁶⁷ KBBI

pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Groundnorm*).⁶⁸

Kerangka teoritik tentang hierarki peraturan perundang-undangan berikut kekuatan hukum mengikat merujuk pada teori hierarki norma-norma dari Hans Kelsen, yang dapat dirinci sebagai berikut:

1. Hukum mengatur pembentukannya sendiri, yakni suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain dan menentukan isi dari norma hukum yang lain itu.
2. Suatu norma adalah valid, karena dibuat dengan cara yang ditentukan oleh norma yang lain, dan norma yang lain ini menjadi alasan validitas dari norma yang pertama.
3. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma yang lain dapat diungkap sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam kiasan mengenai ruang.
4. Norma yang menentukan pembuatan norma yang lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibuat ini adalah norma yang lebih rendah.
5. Tata hukum bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu hierarki norma-norma dari tingkatan yang berbeda.
6. Kesatuan norma-norma ini disusun oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regressus ini diakhiri oleh norma yang lebih tinggi yang merupakan norma dasar, yang menjadi alasan utama validitas dari keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.⁶⁹

Berdasarkan teori mengenai hierarki norma-norma dari Hans Kelsen, diperoleh pemahaman mengenai makna hierarki norma hukum, bahwa suatu norma hukum memperoleh validitas apabila

⁶⁸ Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, (Russel, New York, P.113), dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan : dasar-dasar dan pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hal.25, bandingkan pada alih bahasa Soemardi, 1995, *Teori Hukum Murni, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, Rimdi Press, Jakarta, hal. 126

⁶⁹ *Ibid.*

pembentukannya ditentukan oleh norma hukum yang lebih tinggi, dan pembentukan norma hukum tersebut meliputi cara pembentukan dan isi norma hukum. Dengan demikian, ketika dibuat suatu norma hukum bersumber dari norma hukum yang lebih tinggi, pada dasarnya norma hukum yang lebih rendah itu melaksanakan norma hukum yang lebih tinggi.

Menurut A. Hamid S Attamimi dalam pembentukan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia harus mengacu pada asas-asas hukum umum yakni “Pancasila, Negara berdasarkan atas hukum, dan Pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi”. Pancasila berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 menjadi landasan filsafati tertinggi dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini disebabkan, bahwa Pancasila adalah menjadi cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar tertulis maupun tidak tertulis. Sebagai cita hukum, nilai-nilai yang terkandung dalam kelima sila Pancasila menjadi acuan konstruksi berfikir lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun di daerah yang mengarahkan atau memandu materi muatan perundang-undangan yang baik yakni berisi kebenaran, keadilan dan kepastian hukum bagi terwujudnya masyarakat dan negara hukum Indonesia yang madani.

Pembentukan peraturan perundang undangan diatur dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan, yang memuat peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pengertian ini menunjukkan unsur-unsur agar dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan, diantaranya:

1. Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum;
2. Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang; dan
3. Pembentukan dan penetapannya melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk mengatur dan melaksanakannya sesuai dengan konstitusi dan kewenangan yang ada dalam negara hukum, pada hakekat dari negara hukum memiliki empat elemen hukum, yakni: (a) pemerintahan menurut hukum, (b) jaminan terhadap hak-hak asasi keberadaan manusia, (c) pembagian kekuasaan, dan (d) pengawasan yustisia terhadap pemerintah. Keempat elemen tersebut berfungsi untuk mengontrol perundangundangan hingga memenuhi syarat baik.⁷⁰ Secara yuridis elemen tersebut menjiwai:

⁷⁰ A. Hamid S Attamimi, *Op. Cit*, hal. 311

- a. bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berdasar pada peraturan yang lebih tinggi dan atau yang menjadi sumber aslinya;
- b. bahwa setiap perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar hukum positif yang mengatur hak-hak asasi manusia termasuk hak warga negara dan masyarakat;
- c. bahwa setiap perundang-undangan dibuat harus berdasarkan hukum positif yang mendasarinya;
- d. bahwa setiap perundang-undangan memberikan kesempatan untuk dilakukan yudisial review oleh lembaga peradilan kehakiman (Mahkamah Agung) yang berwenang untuk itu.

Peraturan perundang-undangan yang dibuat secara tertulis memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Kepastian norma hukum adalah keabsahan norma hukum supaya norma hukum bersangkutan mempunyai kekuatan hukum mengikat. Secara teoritik, pada dasarnya ada 3 (tiga) aspek yang mesti dipenuhi supaya norma hukum itu absah, yakni filosofi, sosiologis, dan yuridis, yang masing-masing berkaitan dengan nilai-nilai dasar hukum yakni, keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, selain itu ada yang menambahkan dengan landasan politis

Landasan keabsahan norma hukum peraturan perundang-undangan dari filosofi, sosiologis, dan yuridis mendapatkan perhatian bahasan dari para sarjana Indonesia, dan dapat dirangkum, sebagai berikut:

- a. Landasan Filosofi, mencerminkan nilai-nilai filosofi atau nilai yang terdapat dalam cita hukum (*rechtsidee*), diperlukan sebagai sarana untuk menjamin keadilan.
- b. Landasan Sosiologis, mencerminkan tuntutan atau kebutuhan masyarakat yang memerlukan penyelesaian, diperlukan sebagai sarana untuk menjamin kemanfaatan.
- c. Landasan Yuridis, konsistensi ketentuan hukum, baik menyangkut dasar kewenangan dan prosedur pembentukan, maupun jenis dan materi muatan, serta tidak adanya kontradiksi antar ketentuan hukum yang sederajat dan dengan yang lebih tinggi, diperlukan sebagai sarana menjamin kepastian hukum.

Norma hukum tersebut, menjadikan bagian dari pembentuk undang-undang di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sebagai landasan atau dasar pikiran. Dalam dasar atau landasan pembentukan itu (filosofi, sosiologis dan yuridis), untuk menjadi dasar sebagai bagian dari kebangsaan diperlukan landasan ideologis, artinya bahwa pembuat undang-undang untuk tetap menjadikan Pancasila dan

UUD NRI Tahun 1945 sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesiayakni bertanah air, berbangsa, dan berbahasa satu Indonesia.

Peraturan yang baik selain norma hukum juga diperlukan substansi hukum (materi) yang akan menjadikan bagian penting suatu peraturan perundang-undangan, dimana hirarkhi perundang-undangan agar tidak bertentangan satu dengan yang lainnya (keharmonisan peraturan). Beberapa ajaran dalam konsep dan hirarkhi norma hukum yang dikemukakan oleh para sarjana seperti Achmad Ali menyatakan tentang ajaran Hans Kelsen terdiri dari tiga konsep, yaitu :

- a. Ajaran Hukum Murni (Pure theory of law) yang menyatakan ilmu hukum bebas dari anasir-anasir non hukum seperti sejarah, moral, sosiologi, politik dan sebagainya. Kelsen menolak masalah keadilan di jadikan bagian pembahasan dalam ilmu hukum, baginya keadilan adalah masalah idiologi yang ideal yang irasional, jadi Kelsen ingin menerima hukum apa adanya yaitu peraturan yang dibuat dan diakui oleh negara.
- b. Ajaran tentang Groundnorm, yakni merupakan induk yang melahirkan peraturan perundang-undangan dalam suatu tatanan sistem hukum tertentu, groundnorm ibarat bahan bakar yang menggerakkan seluruh sistem hukum yang memiliki fungsi sebagai dasar mengapa hukum itu ditaati dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan hukum.
- c. Ajaran tentang Stufentheori, teori stufenbau yang dikemukakan oleh Hans Kelsen menyatakan bahwa “norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkhis dimana norma yang dibawah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada dasar atau groundnorm atau besik norm atau fundamental norm yang tidak dapat ditelusuri lagi pada siapa pembentuknya dan dari mana asalnya.”⁷¹

⁷¹ Achmad Ali, 1996, Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis, Candra Pratama, Jakarta, hal. 284-285

Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 menjadi landasan filsafati tertinggi dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia, hal ini disebabkan bahwa Pancasila menjadi cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar yang tertulis maupun tidak tertulis. Sebagai cita hukum, nilai-nilai yang terkandung dalam kelima sila Pancasila menjadi acuan konstruksi berfikir lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun di daerah yang mengarahkan atau memandu terbentuknya materi muatan perundang-undangan yang baik yakni yang berisi kebenaran, keadilan, dan kepastian hukum bagi terwujudnya masyarakat dan negara hukum Indonesia yang madani.

Sebagai negara hukum pada hakekatnya memiliki empat elemen hukum, yakni : “(a) pemerintahan menurut hukum, (b) jaminan terhadap hak-hak asasi manusia, (c) pembagian kekuasaan dan (d) pengawasan yustisia terhadap pemerintah.”⁷² Keempat elemen tersebut berfungsi untuk mengontrol perundang-undangan hingga memenuhi syarat baik. Secara yuridis elemen tersebut menjiwai:

- a. bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berdasar pada peraturan yang lebih tinggi dan atau yang menjadi sumber aslinya;
- b. bahwa setiap perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar dan hukum positif yang mengatur hak-hak asasi manusia termasuk hak warga negara dan masyarakat;
- c. bahwa setiap perundang-undangan dibuat harus berdasarkan hukum positif yang mendasarinya;

⁷² A.Hamid S Attamimi, Op. Cit, hal. 311

- d. bahwa setiap perundang-undangan memberi kesempatan untuk dilakukan yudisial review oleh lembaga peradilan kehakiman (Mahkamah Agung) yang berwenang untuk itu.

Supaya memperoleh peraturan perundang-undangan yang efektif dan tidak merugikan keuangan negara dalam pembentukannya, maka dalam pembentukan undang-undang haruslah memperhatikan tiga elemen sistem hukum dalam suatu negara yang dikeluarkan oleh Lawrence M. Friedman, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).

1. Struktur Hukum

Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh system hukum yang memungkinkan pelayanan dan penegakan hukum (tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga).⁷³ Dalam tulisan Friedman, menjelaskan bahwa struktur hukum merupakan sistem hukum yang terus berubah-ubah, namun bagian-bagian sistem yang berubah-ubah itu dalam kecepatan yang berbeda-beda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian yang lainnya. Ada pola jangka panjang yang berkesinambungan aspek sistem yang berada di sini kemarin (atau bahkan pada abad yang terakhir) akan berada di situ dalam jangka panjang.

Sedangkan M. Laica Marzuki menguraikan struktur hukum yang dimaksud oleh Friedman menjadi sebagai berikut:

⁷³ Satya Arinanto, Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reforganisasi masyarakat, Op Cit., hal.12

... unsur struktur hukum pada dasarnya juga berkaitan dengan penegakan hukum (*law enforcement*), yaitu bagaimana substansi hukum ditegakkan serta dipertahankan. Dengan demikian, struktur hukum merupakan institusionalisasi ke dalam entitasentitas hukum, seperti struktur pengadilan tingkat pertama, pengadilan tingkat banding, dan pengadilan tingkat kasasi, jumlah hakim serta *integrated justice system*. Struktur sistem hukum berpaut dengan sistem peradilan yang diwujudkan melalui para aparatur hukum, seperti halnya dengan hakim, jaksa, advokat (pengacara), juru sita, polisi, mencakup susunan peradilan serta kewenangan yurisdiksi dari padanya.⁷⁴

2. Subtansi Hukum

Subtansi hukum merupakan norma-norma hukum (peraturan, keputusan) yang dihasilkan dari produk hukum.⁷⁵ Substansi hukum merupakan aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti “produk” yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Penekannya di sini terletak pada hukum yang hidup (*Living law*) bukan hanya pada aturan dalam kitab hukum (*law books*).

Sedangkan Laica Marzuki menggambarkan subtansi hukum sebagai seperangkat kaidah hukum yang tidak tertulis sebagaimana dikatakan sebagai berikut:

... substansi hukum adalah seperangkat kaidah hukum (*set of rules and norms*), lazim disebut peraturan perundang-undangan. Substansi hukum tidak hanya mencakupi pengertian kaidah

⁷⁴ M.Laica Marzuki, dalam Yuliandri, Op. Cit, hal.32

⁷⁵ *hukum.uns.ac.id, Op.Cit.*

hukum tertulis (*written law*), tetapi termasuk kaidah-kaidah hukum kebiasaan (adat) yang tidak tertulis.⁷⁶

3. Budaya Hukum

Budaya hukum adalah ide, sikap, harap, pendapat, dan lain-lain yang berhubungan dengan hukum (bisa positif atau negatif). Budaya hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan. Tanpa budaya hukum, sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya seperti ikan yang mati terkapar di luar air, bukan seperti ikan hidup yang berenang di lautnya.

Selanjutnya Laica Marzuki menjelaskan budaya hukum sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum bersama dengan sikap-sikap dan nilai-nilai yang terkait dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik secara positif maupun negatif.⁷⁷

Friedman mengibaratkan sistem hukum itu seperti struktur hukum seperti mesin, substansi adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin itu, dan budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan

⁷⁶ M. Laica Marzuki, dalam Yuliandri, *Op. cit*, hal 33

⁷⁷ *Ibid*

mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Menurut Friedman, apabila ketiga elemen hukum tersebut sudah baik maka akan menghasilkan hukum yang responsif, dan apabila menyimpang maka hukum yang dihasilkan cenderung semena-mena dan tidak efektif.

Dari Berbagai Teori yang telah dipaparkan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa dalam membentuk suatu Perundang-undangan haruslah memperhatikan kepentingan masyarakat banyak, selain itu dalam proses pembentukan undang-undang supaya tidak bertentangan dengan konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945, dan jangan sampai merugikan dan melanggar hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat secara umum, karena pada dasarnya undang-undang dibentuk untuk kebaikan masyarakat.

Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁷⁸ Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi: (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; (d) dapat

⁷⁸ Farida Indrati⁽¹⁾, *Ilmu Perundang-undangan...*, *Op.Cit.*Hlm.252

dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.⁷⁹

Asas kejelasan tujuan dimaksudkan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus

⁷⁹ Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Ps.5, LN No.82 tahun 2011 TLN No. 5234, UU No.12 Tahun 2011

memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka sehingga seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam proses pembentukan Perppu, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tetap harus menjadi acuan. Menurut Van der Viles dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving*, asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan dibagi dalam dua kelompok, yaitu⁸⁰ Asas-asas Formil yang meliputi kejelasan tujuan dan manfaat dari peraturan perundang-undangan tersebut, dilakukan oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang atau lembaga yang tepat, peraturan perundang-undangan tersebut memang dibutuhkan untuk diatur, harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis,

⁸⁰ A. Hamid, SA, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Jakarta, 1990, hal.321

maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya, dan Asas konsensus. Selanjutnya Asas-asas Materil yang meliputi asas terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, Burkhardt Krems menyebutkannya dengan istilah *staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut isi peraturan, bentuk dan susunan peraturan, metode pembentukan peraturan, prosedur dan proses pembentukan peraturan. Berdasarkan hal-hal tersebut, maka asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara akan meliputi asas-asas hukum yang berkaitan dengan itu.⁸¹

Stefano Murgia dan Giovanni Rizzoni dari Unit Legal Drafting Parlemen Italia berpendapat bahwa pembentukan undang-undang yang baik perlu memenuhi serangkaian prinsip minimum yaitu:

1. *Necessary, and that its objectives cannot be achieved by other legal mean* (diperlukan, dan tujuan tidak dapat dicapai melalui perangkat hukum lainnya);
2. *Acceptable under the constitution* (dapat diterima oleh konstitusi);

⁸¹ Farida Indrati⁽¹⁾, *Ilmu Perundang-undangan....., Loc. Cit.*

3. *Proporsional to the desired objective* (proporsional dengan tujuan yang diinginkan);
4. *Unambiguous, clear and compatible with existing legislation* (tidak ambigu, jelas sesuai dengan peraturan yang ada).

Massachusetts General Court dalam *Legislative Research and Drafting Manual*, prinsip dasar yang harus ada dalam pembentukan undang-undang adalah *simplicity* (kesederhanaan), *conciseness* (ringkas dan padat), *consistency* (konsistensi), *directness* (keterusterangan), and *appropriate material for inclusion* (materi yang tepat). Sementara menurut *European Commission*, prinsip-prinsip umum dalam pembentukan undang-undang yaitu *community legislative acts shall be drafted clearly, simply and precisely* (tindakan legislatif untuk masyarakat harus disusun dengan jelas, sederhana dan tepat).⁸²

Van der Vlies, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi: (1) asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*); (2) asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*); (3) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*); (4) asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); (5) asas konsensus (*het beginsel van consensus*). Asas-asas yang material meliputi: (1) asas

⁸² *Ibid*

tentang terminologi dan sistematika yang benar (het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek); (2) asas tentang dapat dikenali (het beginsel van de kenbaarheid); (3) asas perlakuan yang sama dalam hukum (het rechtsgelijkheids-beginsel); (4) asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (het beginsel van de individuele rechtsbedeling).⁸³

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam asas-asas formal dengan perincian: (1) asas tujuan yang jelas; (2) perlunya pengaturan; (3) asas organ/lembaga yang tepat; (4) asas materi muatan yang tepat; (5) asas dapatnya dilaksanakan; dan (6) asas dapatnya dikenali, dan asas-asas material dengan perincian: (1) asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara; (2) asas sesuai dengan hukum dasar negara; (3) asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; (4) asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.⁸⁴

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh cita hukum Indonesia yang tidak lain adalah Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai cita, yang berlaku sebagai

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ *Ibid*

“bintang pemandu”), norma fundamental negara yang juga tidak lain adalah Pancasila (sila-sila dalam hal ini berlaku sebagai norma), asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (der Primat des Rechts), dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.⁸⁵

Disamping itu, asas materi muatan yang tepat juga menjadi salah satu asas yang penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.⁸⁶

Asas materi muatan yang tepat dalam pembentukan perundang-undangan merupakan sarana untuk memastikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat, yaitu materi yang memang seharusnya diatur dengan peraturan perundang-undangan. Asas materi muatan yang tepat juga berguna untuk memudahkan pembentuk dalam mengidentifikasi

⁸⁵ *Ibid*

⁸⁶ Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No.12 Tahun 2011, LN No.82 Tahun 2011, TLN No.5234, Ps.6

kebutuhan pembentukan perundang-undangan, dan sebagai sarana pembeda untuk mengetahui materi apa yang harus diatur dengan undang-undang dan materi apa yang harus didelegasikan pengaturannya kepada peraturan dibawah undang-undang.⁸⁷

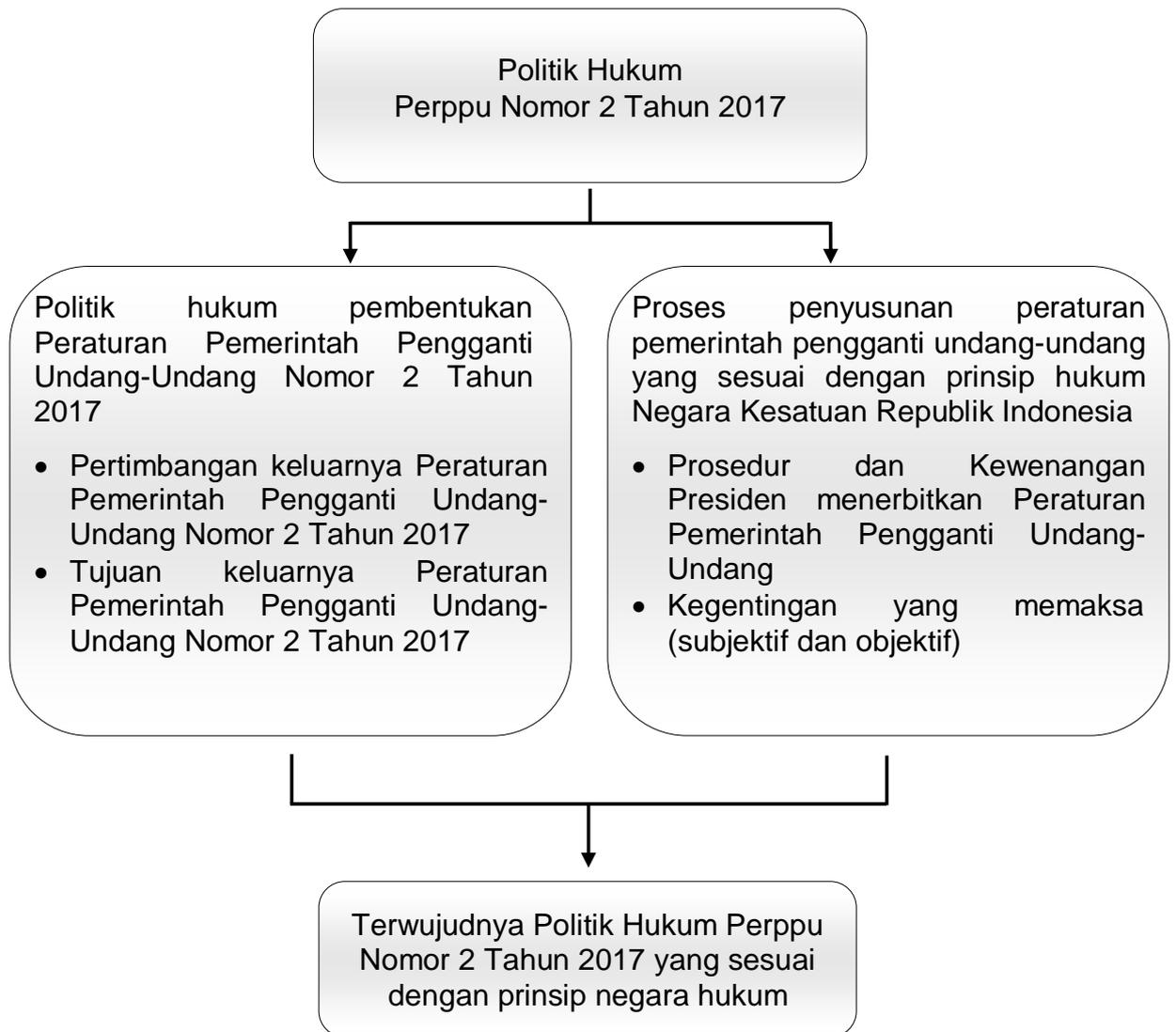
D. Kerangka Pikir

Penelitian ini akan mengkaji mengenai “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan”. Untuk membahas judul tersebut telah dibuat 2 (dua) isu pokok penelitian, yakni Politik hukum pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 sebagai variabel X1 serta Proses penyusunan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang sesuai dengan prinsip hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai variabel X2.

Pada isu pokok pertama atau variabel X1 ini, penulis akan membahas mengenai pertimbangan dan tujuan pemerintah mengeluarkan/menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017. Untuk variabel X2, penulis akan membahas mengenai kewenangan Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 dan syarat kepentingan yang memaksa (subjektif dan objektif).

⁸⁷ Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan*, *Loc.Cit.*

Dari kajian atas kedua isu pokok tersebut, diharapkan terwujudnya Politik Hukum Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang sesuai dengan prinsip negara hukum.



E. Defenisi Operasional

1. Politik Hukum

Politik Hukum merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara.

2. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pasal 1 angka 4 UU No.12 Tahun 2011 memuat ketentuan umum yang memberikan definisi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

4. Kegentingan yang memaksa

Kegentingan yang Memaksa ditafsirkan adanya suatu keadaan yang genting yang memaksa untuk menanggulangi kegentingan tersebut dengan cara-cara diluar prosedur yang biasanya.⁸⁸

⁸⁸ Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010 telah menentukan 3 (tiga) syarat agar suatu keadaan secara objektif dapat disebut sebagai Kegentingan yang Memaksa.⁸⁹ Pertama, adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan suatu masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang yang berlaku. Kedua, undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum. Kalaupun undang-undang tersebut telah tersedia, itu dianggap tidak memadai untuk mengatasi keadaan. Ketiga, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memakan waktu yang cukup lama.

5. Organisasi Kemasyarakatan

Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Organisasi masyarakat 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.

⁸⁹ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009*, hlm.19

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu mengkaji peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum, dan yurisprudensi yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas. Penelitian ini akan membahas tentang Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Dengan lokasi penelitian yaitu Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Alasan penulis memilih tempat dan lokasi penelitian dikarenakan akan lebih memudahkan penulis dalam mencari dan menyusun data yang dibutuhkan.

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*).⁹⁰ Pendekatan undang-undang (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang ditangani.

⁹⁰ Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2008) hal. 81

Sedangkan pendekatan historis yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah dan mengkaji perkembangan produk hukum berdasarkan urutan-urutan periodisasi atau kenyataan sejarah dan kondisi politik yang melatarbelakangi ditetapkannya Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Adapun Jenis bahan hukum yang digunakan adalah bahan Hukum Primer antara lain: Undang-undang Dasar 1945, UU Nomor 12 Tahun 2011, dan UU Nomor 17 Tahun 2013 serta peraturan perundang-undangan lain yang relevan dengan materi kajian. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, meliputi Putusan Mahkamah Konstitusi dan Naskah akademis.

C. Bahan Hukum Penelitian

Penelitian ini adalah untuk menganalisa peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang berkaitan dengan politik hukum. Penelitian normatif ini mengutamakan penelitian kepustakaan (*library research*).

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat *authoritatif* artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer mempunyai kekuatan yang mengikat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, berupa

peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.⁹¹ Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan
 3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat.
 4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang didapatkan dari literatur, maupun informasi, baik dari media cetak maupun media elektronik yang mendukung penelitian ini. Data sekunder terdiri dari literatur-literatur dan makalah-makalah, karya-karya ilmiah, jurnal serta artikel-artikel yang berkaitan dengan penelitian, termasuk artikel-artikel yang didapatkan lewat penelusuran internet.

D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode studi literatur yang dilakukan untuk mendapatkan bahan hukum primer maupun sekunder. Bahan hukum dikumpulkan dengan membaca buku-buku, literatur-literatur, dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang

⁹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Kencana) 2006, hal. 141, l/b

akan dibahas, selain itu, bahan hukum juga dikumpulkan dari beberapa narasumber yang kemudian didokumentasikan.

E. Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diinventarisasi kemudian diolah dan disinkronisasi secara sistematis untuk memperoleh gambaran yang utuh mengenai permasalahan hukum yang diteliti. Kemudian dianalisis secara kualitatif berdasarkan teori-teori hukum yang ada, untuk selanjutnya dideskripsikan lebih lanjut sehingga dapat menjawab permasalahan hukum yang dibahas dalam penelitian ini.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Politik hukum pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017

1. Pertimbangan Keluarnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017

Hak untuk berserikat dan berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan bagian dari hak asasi manusia setiap warga Negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dijamin oleh UUD 1945 yang berdasarkan Pancasila. Eksistensi keberadaan organisasi masyarakat (ormas) sebagai wadah berserikat dan berkumpul adalah perwujudan kesadaran dan tanggung jawab kolektif warga Negara untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Ormas merupakan potensi masyarakat secara kolektif, yang harus dikelola sehingga tetap menjadi energi positif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, negara berkewajiban mengakui keberadaannya dan menjamin keberlangsungan hidup ormas.

Pada sisi lain, dalam menjalankan haknya, setiap warga negara baik secara individu maupun kolektif, berkewajiban untuk menghormati hak orang lain. Dalam konteks itu, negara berkewajiban

dan harus mampu mengelola dan mengatur keseimbangan, keharmonisan dan keselarasan antara hak individu dengan hak kolektif warga negara dengan pertimbangan moral, nilai-nilai sosial budaya, agama, keamanan, ketenteraman dan ketertiban umum untuk menjaga kedaulatan negara kesatuan republik Indonesia. Untuk itu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menjaga agar aktifitas organisasi masyarakat tetap pada koridor hukum yang berlaku. Pengaturan pemerintah diarahkan agar jangan sampai organisasi masyarakat digunakan untuk menyebarkan ideologi yang mengancam ideologi bangsa.

Dalam mengisi kemerdekaan, sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat dan tata kelola negara, Ormas senantiasa hadir dan memberikan kontribusi besar dalam pembangunan dan menjaga kedaulatan bangsa dan negara. Dinamika perkembangan ormas dalam wujud, jenis, dan bentuknya mengalami metamorfosa sejalan dengan perkembangan peradaban manusia, ilmu pengetahuan dan teknologi, hukum dan tata kelola negara. Ormas juga mengalami perubahan wujud, jenis dan bentuknya, perubahan cakupan sektor/bidang garapannya, cara-cara dalam melakukan aktifitas dan relasi dengan lingkungannya.

Aktifitas ormas yang awalnya lebih fokus dalam lingkup kegiatan sosial kemanusiaan, kemudian berkembang dalam berbagai

aktifitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara mulai dari bidang ideologi, politik, sosial, ekonomi, budaya, agama, pertahanan dan keamanan. Sehingga hampir setiap sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara disitu selalu hadir ormas dengan berbagai variannya.

Jumlah organisasi masyarakat yang besar dan cakupan aktifitasnya menyebar dalam berbagai sektor dengan segenap kompleksitasnya. Berdasarkan data sampai dengan 6 Juli 2017 sebelum ditetapkannya Perppu Ormas, jumlah ormas berjumlah 344.039 dengan rincian:

- b. Kemendagri: 370 ormas tidak berbadan hukum dalam bentuk Surat Keterangan Terdaftar (SKT);
- c. Kemenlu: 71 ormas yang didirikan oleh WNA;
- d. Pemerintah Daerah Provinsi: 7.226 ormas tidak berbadan hukum dalam bentuk Surat Keterangan Terdaftar (SKT);
- e. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota: 14.890 ormas tidak berbadan hukum dalam bentuk Surat Keterangan Terdaftar (SKT);
- f. Kemenkumham: 321.482 (berbentuk Yayasan dan Perkumpulan)

Dengan melihat data diatas, perkembangan jumlah Ormas yang begitu pesat tidak diimbangi dengan pengaturan yang komprehensif, sehingga seringkali menyebabkan permasalahan baik

dari segi legalitas, akuntabilitas, fasilitas pelayanan, pemberdayaan hingga masalah dalam penegakan hukum.

Selain itu, kehadiran organisasi masyarakat asing di Indonesia menuntut adanya aturan hukum yang lebih baik, karena fenomena aktivitas organisasi masyarakat asing di Indonesia saat ini beserta mitra lokalnya telah masuk beroperasi kedalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun demikian, sebagai bangsa yang berdaulat, maka negara berkewajiban menjaga dan memelihara sistem hukum dan nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia yang majemuk dan menegakkan hukum yang berlaku. Dengan demikian kehadiran ormas asing dalam wilayah NKRI akan diterima secara positif dan dilindungi keberadaannya sepanjang tetap sesuai dengan kaidah hukum dan tatanan nilai yang berlaku di Indonesia.

Konflik internal, konflik antar Organisasi masyarakat dan konflik dengan komponen masyarakat lainnya, dalam melakukan aktivitas dan interaksinya dengan lingkungannya, seringkali berdampak buruk terhadap harmoni kehidupan bermasyarakat. Penyalahgunaan dan penyimpangan ormas cenderung meningkat baik secara internal maupun eksternal (praktek pencucian uang, terorisme dan gerakan separatism).

Tuduhan terhadap negara, yang seringkali dianggap melakukan pengabaian terhadap aktifitas organisasi masyarakat yang melakukan penyalahgunaan dan penyimpangan terhadap tujuan, fungsi dan aktifitasnya yang merusak sendi-sendi hukum dan tatanan nilai masyarakat yang berlaku. Sehingga membutuhkan pembagian kewenangan dan payung hukum yang jelas antar instansi pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah dalam proses fasilitasi terhadap organisasi masyarakat.

Perkembangan hukum tata negara dan penguatan kelembagaan demokrasi membutuhkan adanya sistem hukum yang mampu menciptakan suasana dan iklim yang memungkinkan organisasi masyarakat untuk dapat tumbuh secara sehat, mandiri, professional dan akuntabel dan memastikan bahwa setiap komponen bangsa tersentuh proses tanpa terkecuali dan menjalankann tata kelola organisasi yang baik dan akuntabel termasuk organisasi masyarakat. Sementara pemerintah beranggapan bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan sangat terbatas dalam hal definisi tentang ajaran yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 dimana didalam Pasal 59 ayat (4) disebutkan bahwa yang dimaksud ajaran yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 hanya terbatas pada atheism, komunisme/marxisme dan leninisme. Selain itu prosedur pengenaan

sanksi terhadap Ormas yang dinyatakan melanggar Pancasila dan UUD 1945 dipandang masih belum efektif dan efisien..

Kekosongan hukum tersebut menurut pemerintah tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. Dalam Undang-Undang Ormas juga belum menerapkan asas *contrarius actus* yang menjadi asas utama dalam ranah hukum administrasi dimana pemerintah yang berwenang menerbitkan ijin terhadap Ormas tidak dapat secara langsung mencabut ijin yang telah dikeluarkan akan tetapi harus melalui mekanisme peradilan yang memakan waktu lama, dimana hal tersebut tidak menempatkan pemerintah dalam posisi yang berimbang dengan Ormas.⁹²

Terkait dengan syarat kegentingan yang memaksa dalam penerbitan perppu, Pemerintah mendasarkan pada Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur bahwa:

“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”

Kemudian, pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-UI/2009, yang menyatakan ada 3 (tiga) persyaratan

⁹² Keterangan Pemerintah dalam sidang pengujian Perppu Ormas tanggal 30 Agustus 2017 di Mahkamah Konstitusi

keadaan yang harus dipenuhi dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa,⁹³ yaitu:

- 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 yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Menurut pemerintah situasi dan kondisi Ormas yang ada saat ini telah dengan jelas, tegas dan terang-terangan secara terbuka di depan umum melakukan tindakan atau perbuatan yang sifatnya ingin mengganti/mengubah landasan ideologi Pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945, dengan sistem khilafah. Yang mana keadaan, tindakan atau perbuatan Ormas tersebut tidak dapat diselesaikan dengan menggunakan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 karena tidak mengatur tentang perbuatan Ormas tersebut diatas, sehingga keadaan ini yang memaksakan pemerintah harus mengatur dengan cepat agar tidak terjadi kekosongan hukum yang berdampak pada berubahnya landasan idiil Pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945.

Keberadaan dan kegiatan Ormas yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 sangat mengganggu persatuan dan

⁹³ Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

kesatuan bangsa, dalam menjaga keutuhan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta mempertahankan Pancasila dan UUD 1945 yang merupakan hal paling utama untuk segera dilaksanakan di atas kepentingan yang lain. Penyebaran paham/ideologi dan ajaran yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 saat ini cenderung dikemas dan disisipkan dalam berbagai bentuk seperti Ormas, agama dan mungkin partai politik. Apalagi di era kebebasan menyampaikan pendapat di muka umum dan berpendapat yang sangat terbuka saat ini perkembangan paham/ideologi dan ajaran yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 akan sangat cepat persebarannya berdampak pada disintegrasi bangsa sehingga sangat mendesak dan perlu segera mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah, sementara ada keterbatasan-keterbatasan pada Undang-Undang Ormas yang berlaku saat ini sedangkan proses pembuatan undang-undang baru memakan waktu yang sangat lama.

Terkait dengan hal tersebut diatas, pemerintah menggunakan 2 variable bukti kemendesakan yaitu:

- a. penyebaran ideologi yang mengancam Pancasila sudah tumbuh pesat dan menjadi gerakan yang membahayakan.
- b. telah terjadi penolakan yang meluas di kalangan masyarakat yang berpotensi menimbulkan konflik sosial horizontal antara kelompok

masyarakat yang pro ideologi itu dan yang menentang ideologi itu karena loyalitasnya kepada Pancasila dan UUD NRI 1945, NKRI dan Bhineka Tunggal Ika.

Sehingga berdasarkan hal di atas maka perlu segera dilakukan revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Ormas dengan menggunakan sarana yang cepat guna mencegah menyebarkan faham/ideologi dan ajaran yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Sarana yang paling cepat dan konstitusional adalah dengan menerbitkan Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perppu).

Perppu ormas tersebut juga secara nyata mendesak dibutuhkan oleh Pemerintah mengingat dengan Perppu Ormas, Pemerintah dapat mencabut status badan hukum organisasi kemasyarakatan yang kegiatannya bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu menurut pemerintah, pembentukan Perppu juga telah sejalan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta peraturan pelaksanaannya.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas maka secara yuridis menurut pemerintah pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 telah memenuhi syarat konstitusional kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, sehingga ada kepastian

hukum dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang belum diatur oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013.

Selain itu dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Negara Indonesia adalah negara hukum yang mempunyai makna bahwa perlindungan dan penegakan hukum di Indonesia harus tercipta perdamaian dan ketertiban umum sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia”

Perlindungan dan penegakan hukum merupakan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warganya agar hak-haknya sebagai seorang warga negara dapat terpenuhi.

Berdasarkan *American Institute of International Law* pada tahun 1916, *Konvensi Montevideo 1933* mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban Negara, dan dalam Draft *Declaration on the Right and Duties of State* yang disusun oleh Komisi Hukum Internasional PBB Tahun 1949 hak-hak dasar yang paling sering ditekankan,⁹⁴ yaitu:

⁹⁴ Keterangan Pemerintah yang dibacakan oleh Tjahjo Kumolo dalam sidang Mahkamah Konstitusi tgl 30 Agustus 2017

- 1) hak kemerdekaan;
- 2) hak persamaan negara-negara atau persamaan derajat;
- 3) hak yurisdiksi teritorial;
- 4) hak membela diri atau hak mempertahankan diri;
- 5) kewajiban untuk tidak mengambil jalan kekerasan atau perang; dan
- 6) kewajiban untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban traktat dengan itikad baik.

Sedangkan menurut prinsip yurisdiksi teritorial, negara mempunyai yurisdiksi terhadap semua persoalan dan kejadian di dalam wilayahnya. Menurut Hakim Lord Macmillan suatu negara memiliki yurisdiksi terhadap semua orang, benda, perkara pidana atau perdata dalam batas-batas wilayahnya sebagai wujud kedaulatan negara. Semua negara yang berdaulat harus memiliki yurisdiksi terhadap semua orang dan benda di dalam batas-batas teritorialnya dan dalam semua perkara perdata dan pidana yang timbul di dalam batas-batas teritorial.⁹⁵

Kedaulatan yang dimiliki oleh negara pada hakikatnya memuat tanggung jawab dasar untuk melindungi individu-individu, harta benda dan untuk menjalankan fungsi pemerintahan di wilayah teritorial masing-masing. Dengan kedaulatan yang ada pada negara, negara

⁹⁵ *Ibid*

diberi kewenangan membentuk hukum sesuai karakteristik negaranya. Karakteristik negara dapat mempengaruhi terciptanya hukum yang berlaku pada suatu negara. Dengan terciptanya hukum sesuai karakteristik negara maka hukum tidak hanya sebagai alat untuk mengatur akan tetapi hukum dapat memberikan kemaslahatan bagi bangsa dan negara. Dengan hukum yang demikian maka Negara dapat membuat aturan sesuai kebutuhan baik pengaturan secara umum atau secara khusus.

Dengan demikian Pemerintah berpendapat bahwa Perppu khususnya Pasal 61 ayat (3), Pasal 62, Pasal 80A, dan Pasal 82A merupakan wujud nyata kedaulatan negara dalam mengatur eksistensi Ormas termasuk penjatuhan sanksi terhadap Ormas tertentu yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, mengingat berdasarkan sejarah, di Indonesia pernah tumbuh Ormas yang mengusung ideologi atau paham yang tidak sejalan dengan ideologi bangsa. Ormas tersebut berubah menjadi kekuatan politik yang melakukan gerakan politik yang membahayakan integritas bangsa, mengancam kerukunan dan toleransi. Ormas-ormas tersebut telah terbukti menjadi elemen yang menjadi motor gerakan politik yang ingin memisahkan diri dari NKRI atau merubah NKRI menjadi sistem kenegaraan yang sesuai dengan ideologi atau ajaran yang mereka inginkan. Ajaran yang membahayakan itu bisa bersumber dari ideologi

politik, filsafat dan juga ajaran agama. Atau dengan kata lain pasal-pasal tersebut memberikan jaminan kepastian hukum pengaturan terhadap kegiatan Ormas dalam kehidupan demokrasi yang menuntut 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.

Pemerintah dalam melakukan pengawasan dan penjatuhan sanksi terhadap Ormas yang nyata-nyata bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 selalu dilaksanakan dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan dengan hati-hati dan tidak sewenang-wenang. Dalam Pasal 61 ayat (4) Perppu juga mengatur bahwa Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM dalam memberikan sanksi administratif dapat meminta pertimbangan dari instansi terkait, dengan demikian penjatuhan sanksi dilakukan berdasarkan fakta dan pertimbangan dari berbagai instansi yang memang mempunyai tupoksi berkenaan dengan urusan pemerintahan di bidang politik, hukum, dan keamanan.

Penjatuhan sanksi administratif berupa pencabutan surat keterangan terdaftar dan pencabutan status badan hukum merupakan sanksi yang bersifat langsung dan segera dapat dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri atau Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia

terhadap Ormas yang asas dan kegiatannya nyata-nyata mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, sehingga Pemerintah berwenang melakukan pencabutan. Pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum Ormas sudah sesuai dengan asas *contrarius actus*, sehingga pejabat yang berwenang menerbitkan surat keterangan surat keputusan juga berwenang untuk melakukan pencabutan.

Dalam mekanisme pemberian sanksi administratif kepada Ormas sebagaimana diatur dalam Perppu, juga melalui tahapan peringatan tertulis dan/atau penghentian kegiatan dan terakhir pembubaran Ormas. Pemerintah berpendapat, pengaturan dalam Perppu juga secara nyata tidak menghalangi Ormas untuk menempuh jalur pengadilan, mengingat Ormas yang dibubarkan melalui Perppu tetap dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, dengan demikian *due process of law* tetap dijamin.

Pemerintah menerapkan sanksi administratif dengan tidak sewenang-wenang karena mendasarkan tindakan tersebut pada peraturan perundang-undangan yakni Perppu sehingga asas legalitas dalam hukum administrasi negara telah terpenuhi. Berdasarkan Pasal 61 ayat (1) Perppu, Pemerintah dalam menjatuhkan sanksi dilakukan melalui pentahapan yakni peringatan tertulis, penghentian kegiatan,

dan/atau pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum, sedangkan berdasarkan Pasal 61 ayat (3) Perppu, Ormas yang menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila maka langsung dijatuhkan sanksi administratif berupa pencabutan surat keterangan terdaftar oleh Menteri Dalam Negeri atau pencabutan status badan hukum oleh Menteri Hukum dan HAM, pembedaan sanksi administratif tersebut menunjukkan penyebaran ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila sangatlah membahayakan serta mengancam kedaulatan, persatuan dan kesatuan bangsa dan oleh sebab itu sangat mendesak untuk segera diberantas, sehingga diperlukan jenis sanksi dan penerapannya yang bersifat luar biasa yakni langsung berupa pembubaran Ormas, tanpa terlebih dahulu dilakukan peringatan.

Pencabutan surat keterangan terdaftar dan status badan hukum oleh Menteri Hukum dan HAM serta Menteri Dalam Negeri masuk dalam ranah hukum administrasi negara yakni perbuatan hukum yang dilakukan oleh aparat administrasi Negara berdasarkan wewenang istimewa dalam hal membuat suatu ketetapan yang mengatur hubungan antara sesama administrasi Negara maupun antara administrasi Negara dan warga masyarakat. Sehingga menurut pemerintah pengaturan dalam Perppu yang memberikan wewenang

bagi Pemerintah untuk segera mengambil tindakan terhadap Ormas yang menganut, mengembangkan, serta menyebarkan paham yang bertentangan dengan Pancasila sudah tepat. Pemerintah berpendapat bahwa Pasal 61 ayat (3) tersebut merupakan pilihan kebijakan politik hukum pidana yang dibangun dalam rangka untuk melaksanakan salah satu yurisdiksi negara, yakni mempertahankan negara dengan ancaman dari dalam, yaitu ormas tertentu yang tidak sejalan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

2. Tujuan Keluarnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017

Konsideran menimbang Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan antara lain menyatakan:

- a. *Bahwa Negara berkewajiban melindungi kedaulatan Negara kesatuan republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *Bahwa pelanggaran terhadap asas dan tujuan organisasi kemasyarakatan yang didasarkan Pancasila dan undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan perbuatan yang sangat tercela dalam pandangan moralitas bangsa Indonesia terlepas dari latar belakang etnis, agama, dan kebangsaan pelakunya;*
- c. *Bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi kemasyarakatan mendesak untuk segera dilakukan perubahan karena belum mengatur secara komprehensif mengenai keorganisasi masyarakatan yang bertentangan dengan Pancasila dan undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga terjadi kekosongan hukum dalam hal penerapan sanksi yang efektif;*
- d. *Bahwa terdapat organisasi kemasyarakatan tertentu yang dalam kegiatannya tidak sejalan dengan asas organisasi*

kemasyarakatan sesuai dengan anggaran dasar organisasi kemasyarakatan yang telah terdaftar dan telah disahkan Pemerintah, dan bahkan secara faktual terbukti ada asas organisasi kemasyarakatan dan kegiatannya yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;

Dari keempat pertimbangan menimbang dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2017 ini tidaklah mencerminkan adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa secara objektif yang mengharuskan Presiden untuk menetapkan Perppu untuk mengubah norma yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Bahwa negara berkewajiban melindungi kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, hal tersebut memanglah kewajiban negara. Namun masalahnya, adakah “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sehingga Perppu harus ditetapkan untuk menggantikan Pasal-Pasal dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tersebut? Secara sosiologis politis dalam kurun waktu dua setengah tahun pemerintahan Presiden Jokowi, secara nyata tidak ada ancaman serius terhadap kedaulatan Negara sehingga Presiden perlu menetapkan Perppu untuk mengatasinya.

Kemudian dalam pertimbangan menimbang huruf b yang menyebutkan bahwa *pelanggaran terhadap asas dan tujuan organisasi kemasyarakatan yang didasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan*

perbuatan yang sangat tercela dalam pandangan moralitas bangsa Indonesia terlepas dari latar belakang etnis, agama, dan kebangsaan pelakunya” menunjukkan ketidakjelasan landasan filosofis yang melatarbelakangi ditetapkannya Perppu ini, yakni apakah “*pelanggaran asas dan tujuan organisasi kemasyarakatan yang didasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*” adalah suatu bentuk pelanggaran norma moral ataukah pelanggaran terhadap norma hukum?. Kalau hal itu dianggap sebagai pelanggaran norma moral, sudah sepantasnya Presiden memandang perlu mengatasinya dengan menciptakan norma hukum baru dalam bentuk Perppu? Sementara norma-norma yang mengatur pelanggaran itu, termasuk sanksi-sanksinya telah dengan jelas dirumuskan dalam norma-norma Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Selanjutnya dalam konsideran menimbang huruf c yang menyebutkan bahwa *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi kemasyarakatan mendesak untuk segera dilakukan perubahan karena belum mengatur secara komprehensif mengenai keorganisasi masyarakatan yang bertentangan dengan Pancasila dan undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga terjadi kekosongan hukum dalam hal penerapan sanksi yang efektif*”, adalah konsideran yang tidak mempunyai dasar alasan dan

tujuan yang jelas. Hal ini karena pengaturan terhadap masalah tersebut telah secara lengkap diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Bahkan sudah sangat detail tahapan-tahapan pemberian sanksi, mulai dari langkah persuasif, pemberian peringatan, penghentian kegiatan sementara sampai kepada sanksi pembubaran yang lebih dulu memerlukan “*izin*” atau setidaknya mempunyai alasan yang cukup setelah diputuskan oleh pengadilan. Perppu Nomor 2 Tahun 2017 ingin memangkas semua prosedur pembubaran ini, dan ingin menghapuskan peran pengadilan dan dengan sendirinya ingin menghapuskan “*check and balances*” serta kemudian memberikan kewenangan kepada Pemerintah dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk menilai sendiri sebuah organisasi kemasyarakatan menganut, mengembangkan dan menyebarkan paham yang bertentangan dengan Pancasila, bukan karena adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa atau karena kevakuman norma dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013.

Terkait dengan konsideran menimbang huruf d Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang mengatakan bahwa “*terdapat organisasi kemasyarakatan tertentu yang dalam kegiatannya tidak sejalan dengan asas organisasi kemasyarakatan sesuai dengan anggaran dasar organisasi kemasyarakatan yang telah terdaftar dan telah*

disahkan Pemerintah, dan bahkan secara faktual terbukti ada asas organisasi kemasyarakatan dan kegiatannya yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945". Hal ini merupakan asumsi Pemerintah yang belum pernah terbukti secara hukum mengingat norma pemberian sanksi terhadap organisasi kemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 masih berlaku. Sehingga seharusnya dugaan adanya organisasi kemasyarakatan tertentu yang dalam kegiatannya bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 harus terlebih dahulu dibuktikan melalui pengadilan.

Selain itu dalam konsideran huruf e, Pemerintah berpendapat bahwa Perppu ini ditetapkan untuk melaksanakan asas "*contrarius actus*", suatu asas yang dikenal dalam hukum Romawi yang mengatakan bahwa pihak yang berwenang menerbitkan sesuatu, maka ia berwenang pula untuk mencabutnya.

Terkait penerapan asas *contrarius actus* ini, dalam penjelasan Umum Perppu Nomor 2 Tahun 2017 memuatnya dengan terang dan jelas. Dalam keterangannya, Menko Polhukam Wiranto mencontohkan bahwa polisi berwenang menerbitkan Surat Izin Mengemudi (SIM) berdasarkan asas *contrarius actus*, maka polisi berwenang pula untuk mencabutnya. Padahal mendirikan organisasi kemasyarakatan bukanlah tindakan yang secara hukum dilarang sebagaimana

dilarangnya orang mengendarai mobil di jalan raya sehingga agar boleh mengendarai mobil di jalan raya tersebut, seseorang harus lebih dahulu mempunyai izin mengemudi yang dibuktikan dengan adanya Surat Izin Mengemudi (SIM).

Padahal mendirikan organisasi kemasyarakatan adalah hak setiap warga negara untuk berserikat yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar, karena itu mendirikan organisasi masyarakat tidak memerlukan izin. Jika organisasi kemasyarakatan yang didirikan, baik berbentuk yayasan maupun berbentuk perkumpulan didirikan secara sah dengan akta notaris, maka Menteri Hukum dan HAM berwenang untuk memberikan pengesahan berdirinya organisasi kemasyarakatan dan memberikan status badan hukum kepada organisasi masyarakat tersebut. Jika badan hukum lahir, maka kelahirannya dapat dipersamakan dengan kelahiran manusia menurut hukum perdata. Karena itu, Menteri Hukum dan HAM yang berwenang memberikan pengesahan badan hukum, tidaklah serta merta dapat langsung mencabut status badan hukum itu tanpa didahului proses di pengadilan.

Hal ini mengingat, pemberian status badan hukum tidak sekadar berhubungan dengan keabsahan administratif, tetapi juga membentuk subjek hukum baru. Sebagai subjek hukum (dalam hal ini berbentuk badan hukum), melekat juga hak dan kewajiban, termasuk

menanggung resiko dan tanggung jawab dalam lalu lintas hukum. Upaya untuk menghapus atau mencabut hak dan kewajiban yang melekat pada subjek hukum harus dilakukan melalui putusan pengadilan, layaknya badan hukum lain seperti pernyataan pailit Perseroan Terbatas (PT) atau pembubaran partai politik melalui Mahkamah Konstitusi. Meniadakan prosedur hukum acara terkait dengan pencabutan status badan hukum suatu organisasi juga akan memunculkan konflik norma dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan. Pasal 62 huruf c UU Yayasan menyatakan bahwa pencabutan status badan hukum yayasan (atau pembubaran yayasan) dilakukan melalui putusan pengadilan.

Sebagaimana pengaturan tentang pembubaran yayasan dan perseroan terbatas yang juga merupakan salah satu jenis badan hukum, pembubarannya dilakukan melalui pengadilan⁹⁶. Maka pembubaran organisasi masyarakat yang berbadan hukum pun sepatutnya tidak langsung dibubarkan begitu saja oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tanpa sebelumnya diputuskan dalam proses peradilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Demikian pula pengaturannya tentang pembubaran partai politik, yakni dengan melibatkan lembaga yudisial yaitu Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

⁹⁶ Lihat Pasal 62 UU Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan

Penggunaan asas *contrarius actus* terhadap pembubaran ormas dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2017 menarik Indonesia jauh kebelakang sebagaimana pemberlakuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985. . Karena dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, pembubaran ormas tidak dapat langsung dilakukan melalui pencabutan status badan hukum oleh pemerintah melainkan dengan putusan pengadilan. Alasannya karena terkait dengan perspektif HAM, khususnya tentang kemerdekaan berserikat dan mengeluarkan pendapat. Pembubaran ormas tanpa putusan pengadilan dikhawatirkan akan membuat pemerintah terjebak pada praktik otoritarianisme seperti yang dilakukan Orde Baru.

Berdasarkan uraian di atas, penulis berkesimpulan adanya kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang namun ada kekosongan hukum sehingga Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tidak tepat, karena apa yang dibutuhkan terkait pengawasan dan tahapan-tahapan pemberian sanksi terhadap organisasi kemasyarakatan yang melakukan pelanggaran telah diatur secara lengkap di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang pada saat itu berlaku sebagai hukum positif.

Pertanyaan lainnya adalah apakah materi muatan Perppu dapat menegasikan peran pengadilan yang merupakan perintah Undang-Undang Dasar? Padahal eksistensi dari kekuasaan kehakiman merupakan konsekuensi dari Negara Indonesia sebagai negara hukum, maka itu sebabnya di dalam UUD 1945 diatur Bab tentang Kekuasaan Kehakiman. Bertindak sebagai pemegang kekuasaan kehakiman adalah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara dan Mahkamah Konstitusi.⁹⁷

Munculnya kewenangan pengadilan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan adalah keniscayaan konstitusi, karena prinsip negara hukum adalah ada pengakuan hak asasi manusia, hak berserikat dan berkumpul yang tidak bisa dikurangi, dibatasi bahkan dicabut secara subjektif oleh Presiden. Artinya bahwa, asas *a contrario actus*, tidak bisa diterapkan tanpa peran pengadilan jika hal itu disebabkan karena asumsi pelanggaran terhadap suatu undang-undang yang berakibat berkurangnya, terbatasnya bahkan hilangnya hak-hak konstitusional seseorang. Terkait dengan kebebasan berserikat tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 82/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa

⁹⁷ Lihat Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 dan Pasal 24A Undang-Undang Dasar Tahun 1945

kebebasan berserikat adalah salah satu hak yang paling penting dalam negara demokrasi karena kebebasan berserikat merupakan jantung dari sistem demokrasi. Dengan kebebasan berserikat, warga negara dapat secara bersama-sama memperjuangkan kepentingannya yang tidak mungkin atau sulit dicapai secara individu.⁹⁸

Sering diungkapkan bahwa jika negara ingin melakukan pemenuhan hak-hak konstitusional warga, maka negara harus mempermudah dirinya, namun sebaliknya, jikalau negara ingin melakukan pembatasan atau pencabutan hak warga maka negara harus dipersulit. Peran pengadilan yang diharapkan mengobjektifkan semuanya. Sehingga peran institusi pengadilan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan muncul karena perintah konstitusi dan bukan karena kemurahan hati pembentuk undang-undang. Karena dengan menegaskan peran pengadilan sama halnya menegaskan perintah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Bab Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman dalam UUD 1945.

Materi Perppu adalah materi yang menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 diatur dengan undang-undang dan bukan materi yang melaksanakan undang-undang sebagaimana dimaksud oleh

⁹⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XI/2013 hal.122

Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dan materi Perppu juga bukan materi Undang-Undang Dasar Tahun 1945.⁹⁹ Sehingga meskipun Perppu Nomor 2 Tahun 2017 memenuhi hal ihwal kepentingan yang memaksa, Perppu tersebut tetap tidak boleh menegasikan peran institusi pengadilan.

Perlu dipahami bahwa ada prinsip keseimbangan dan prinsip resiprokal antara masyarakat dan negara, pada basis masyarakat terdapat organisasi masyarakat dan pada basis negara terdapat organisasi kekuasaan (Logeman). Masyarakat tidak dapat serta merta secara subjektif membubarkan organisasi kekuasaan karena masyarakat menilai organisasi kekuasaan itu melanggar Pancasila dan UUD 1945 meski masyarakat itu sendiri memilih (membentuk) kekuasaan itu sehingga kemudian dalam konstitusi mengharuskan peran Mahkamah Konstitusi dalam pemberhentian Presiden/Wakil Presiden. Sebaliknya secara resiprokal negara/organisasi kekuasaan juga tidak memiliki hak subjektif membubarkan organisasi masyarakat bahkan partai politik, karena menganut paham yang bertujuan mengganti Pancasila dan UUD 1945, terdapat keniscayaan konstitusi negara hukum dalam hal ini lembaga yudikatif (pengadilan).¹⁰⁰

Pembubaran organisasi masyarakat tanpa proses peradilan sebagaimana diatur dalam Perppu ormas bertentangan dengan asas

⁹⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

¹⁰⁰ Lihat Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 24 Undang-Undang Dasar Tahun 1945

due process of law yang merupakan prinsip pokok negara hukum. Dengan *due process of law*, penguasa hanya dapat menjalankan kewenangan sesuai dengan cara-cara yang ditentukan oleh hukum. Secara filosofis, doktrin *due process of law* adalah syarat bagi sebuah keputusan pemerintah agar keputusan tersebut tidak sewenang-wenang.

Sebagai sebuah syarat, *due process of law* harus ditempatkan sebelum suatu keputusan Pemerintah memiliki dampak hukum dengan jalan melibatkan fungsi supervisi dari pengadilan terhadap keputusan pemerintah yang akan berdampak pada perampasan hak asasi manusia sebelum keputusan tersebut dieksekusi. Hal tersebut sangat berbeda dengan fungsi remedies dari pengadilan untuk mengoreksi keputusan Pemerintah dalam bentuk *judicial review*. *Due process of law* lebih memiliki fungsi mencegah terjadinya pelanggaran hak asasi dibandingkan fungsi mengoreksi. Peran pengadilan harus ditarik lebih awal sebelum keputusan Pemerintah tersebut dapat dieksekusi.

Sehingga penghapusan mekanisme peradilan yang telah ada dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan oleh Perppu Ormas, sebelum pemerintah membubarkan organisasi masyarakat, bertentangan dengan dasar pemikiran bahwa peradilan harus memiliki batasan bagi keputusan

Pemerintah yang berpotensi melanggar hak asasi manusia. Bahwa adanya anggapan pemerintah yang menyatakan keputusan pembubaran organisasi masyarakat kemudian dapat menjadi objek Pengadilan Tata Usaha Negara, hal tersebut merupakan upaya hukum lain yang tidak bersifat alternatif terhadap izin dari pengadilan sebelum pembubaran itu dilakukan karena pengadilan pembubaran berbeda dengan gugatan PTUN dimana pengadilan pembubaran mengadili substansi, sedang PTUN mengadili administrasi.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 6-13-20/PUU-VIII/2010 menyatakan bahwa dalam suatu negara hukum seperti Indonesia, mutlak adanya *due process of law*, yaitu penegakan hukum dalam suatu sistem peradilan. Apabila suatu perbuatan dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, maka prosesnya harus melalui putusan pengadilan. Lebih lanjut dalam putusan Mahkamah tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa tindakan pelarangan atau pembatasan terhadap suatu hak sipil (hak asasi manusia) 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*.¹⁰¹

¹⁰¹ Lihat Putusan MK Nomor 6-13-20/PUU-VIII/2010 hal. 239 dan hal.242

B. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Yang Sesuai Dengan Prinsip Hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia

1. Prosedur dan Kewenangan Presiden Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Perppu yang sejatinya dibentuk dalam Kegentingan yang Memaksa meniscayakan tahapan perencanaan tidak dilakukan, karena keadaannya bersifat tidak terduga, tidak terencana. Pasal 58 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, menguraikan tata cara penyusunan rancangan Perppu dengan menekankan hal ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Pasal 57.

Dalam Pasal 58 disebutkan bahwa Presiden menugaskan penyusunan rancangan Perppu kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan materi yang akan diatur dalam Perppu tersebut sebagai pemrakarsa. Dalam penyusunan rancangan Perppu tersebut menteri sebagai pemrakarsa berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan dibidang hukum dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait. Setelah selesainya penyusunan Rancangan

Perppu, maka menteri sebagai pemrakarsa menyampaikan kepada Presiden untuk ditetapkan.¹⁰²

Rancangan Perppu ditetapkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah asli Perppu tersebut. Setelah Perppu ditetapkan oleh Presiden, menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet membubuhkan nomor dan tahun pada naskah asli Perppu tersebut. Selanjutnya menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet menyampaikan naskah asli Perppu tersebut kepada menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang hukum, untuk mengundang Perppu tersebut dan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.¹⁰³

Agar setiap orang dapat mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan. Menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang hukum menandatangani naskah asli peraturan perundang-undangan yang akan ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan menandatangani naskah asli peraturan perundang-undangan yang

¹⁰² Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, Ps.58, Indonesia, Perpres Nomor 87 Tahun 2014, LN Nomor199 Tahun 2014.

¹⁰³ *Ibid.*

akan ditempatkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.¹⁰⁴

Naskah asli peraturan perundang-undangan yang telah ditandatangani baik oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang hukum maupun oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, diundangkan dengan mencantumkan nomor dan tahun Lembaran Negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia, serta mencantumkan nomor Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

Penyampaian naskah asli Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia diberikan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau pimpinan lembaga yang berwenang dan penyampaian naskah asli Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia diberikan kepada Pemrakarsa. Penyimpanan 1 (satu) naskah asli dilakukan oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Berita Negara

¹⁰⁴ Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia*, LN Nomor 1071 Tahun 2015

Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia sebagai arsip.

Diundangkannya Peraturan Perundang-undangan dalam lembaran resmi, maka setiap orang dianggap telah mengetahuinya dan secara sah berlaku dan mengikat untuk umum. Keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan didasari oleh keabsahan secara formil dari peraturan perundang-undangan tersebut. Keabsahan ini juga disebut dengan “daya laku” atau validitas. Daya laku ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau lembaga yang berwenang membentuknya.¹⁰⁵

Secara umum dapat dikemukakan adanya 4 (empat) kemungkinan faktor yang menyebabkan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dikatakan berlaku.¹⁰⁶ Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Seperti dalam pandangan Hans Kelsen mengenai *Grundnorm* atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang *staatsfundamentalnorm*, pada setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan kenegaraan

¹⁰⁵ Farida Indrati⁽¹⁾, *Ilmu Perundang-undangan...*, *Op.Cit.* hlm.39

¹⁰⁶ Jimly Asshiddiqie⁽³⁾, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2007, hlm.241

yang bersangkutan. Di Indonesia, nilai-nilai filosofis negara terkandung dalam Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm*.¹⁰⁷

Keberlakuan juridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis yuridis. Secara juridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi; (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya; (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku; dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.¹⁰⁸

Keberlakuan Sosiologis mengutamakan pendekatan yang empiris dengan beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*) yang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan, (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*) yang pada

¹⁰⁷ Wiwin Sri Rahyani, *Pencabutan terhadap Perppu Pasca Penolakan dari DPR RI dalam Sistem Hukum Nasional*, Tesis Magister Universitas Indonesia. Jakarta, 2011.

¹⁰⁸ *Ibid.*

pokoknya berkenaan dengan kesadaran masyarakat untuk menerima daya ikat, daya atur, dan daya paksa dari norma tersebut, (iii) kriteria faktisitas hukum yang menekankan sejauhmana norma hukum itu sungguh-sungguh berlaku efektif dalam kehidupan masyarakat.

Keberlakuan Politis, apabila pemberlakuannya itu didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata. Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan yuridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang kuat di parlemen, norma hukum tersebut tidak akan mendapatkan dukungan politik untuk disahkan sebagai hukum.¹⁰⁹ Hal ini dapat dilihat pada proses pengajuan penetapan Perppu menjadi Undang-Undang di DPR.

Norma umum yang ditetapkan dengan cara legislasi atau kebiasaan, membentuk suatu tingkatan di bawah konstitusi dalam hierarki hukum. Norma-norma umum ini diaplikasikan oleh organ yang kompeten, khususnya pengadilan dan otoritas administratif. Organ pelaksana hukum harus diinstitusikan sesuai dengan tata hukum, yang juga menentukan prosedur yang harus diikuti oleh organ pada saat mengaplikasikan hukum.

¹⁰⁹ *Ibid.*

Norma umum yang dibuat oleh legislasi atau kebiasaan, dalam hubungannya dengan aplikasi melalui otoritas pengadilan dan administrasi bekerja seperti halnya konstitusi bekerja dalam pembuatan norma-norma umum melalui legislasi dan kebiasaan. Kedua fungsi tersebut, yaitu aplikasi dan pembuatan hukum, ditentukan oleh norma yang lebih tinggi secara formal dan material sesuai dengan prosedur dan isi dari fungsi yang dijalankan. Proporsi penentuan pelaksanaan atau pembuatan hukum, baik secara formal maupun material ditentukan berbeda-beda. Materi konstitusi utamanya menentukan oleh organ mana dan melalui prosedur apa norma umum yang dibuat.¹¹⁰

Dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, di mana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.¹¹¹

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, Perppu juga harus bersumber pada Pancasila dan UUDNRI 1945

¹¹⁰ *Ibid*, hlm. 114-115.

¹¹¹ Farida Indrati⁽¹⁾, *Ilmu Perundang-undangan...., Op. Cit.* hlm. 57

sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan serta selayaknya juga dapat menjadi sumber hukum peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Berdasarkan konsep bahwa Perppu merupakan suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah maka kedudukan Perppu yang paling rasional dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sejajar dengan undang-undang.

Ruang lingkup Perppu adalah berkenaan dengan materi muatan yang bisa diatur dalam Perppu tersebut. Hal ini sangat erat kaitannya dengan jenis dan fungsi dari suatu instrumen hukum yang akan digunakan. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem perundang-undangan di Indonesia adalah Perppu.

Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki peraturan perundang-undangan.¹¹² Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan pembentuk peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan berbagai aspek, dimana tujuan utama pembentukan peraturan perundang-undangan bukan

¹¹² Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, LN Nomor 82 tahun 2011, TLN Nomor 5234, Ps.1 angka 13

lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam kehidupan masyarakat, akan tetapi tujuan utama pembentukan peraturan perundang-undangan itu untuk menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menimbang bahwa Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 dapat disimpulkan sebagai pengaturan materi yang seharusnya diatur dalam UU, namun karena adanya kegentingan memaksa maka UUD memberikan hak pada Presiden untuk menetapkan Perppu. Hak ini tidak diberikan kepada DPR karena DPR akan memerlukan waktu lama untuk membahasnya mengingat DPR adalah lembaga perwakilan dimana keputusan ada pada anggota sehingga harus melalui rapat-rapat DPR, keadaannya yang jika diikuti akan membutuhkan waktu lama untuk dapat disetujui.

Berdasarkan hierarki perundang-undangan, Perppu merupakan peraturan yang setingkat dengan Undang-Undang, yang dibuat dalam kegentingan yang memaksa, dibentuk oleh Presiden, dan memiliki fungsi yang sama dengan undang-undang. Oleh karena itu, materi muatan Perppu adalah sama dengan materi muatan undang-undang. Materi yang dapat dan perlu diatur dalam Perppu tentunya sangat luas tergantung kebutuhan keadaan yang menimbulkan Kegentingan yang

Memaksa. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur tentang materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:¹¹³

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945
2. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan UU
3. Pengesahan perjanjian internasional tertentu
4. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang, Perda Provinsi, atau Perda Kabupaten/Kota.¹¹⁴ Karena Perppu tidak disebutkan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang bisa memuat ketentuan pidana, maka meskipun Perppu memiliki fungsi yang sama dengan UU, akan tetapi Perppu tidak dapat memuat ketentuan pidana karena akan sangat rentan pada *abuse of power* oleh pembentuk Perppu.

Putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Perppu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru Perppu akan melahirkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, (c) akibat hukum baru. Norma hukum baru lahir begitu Perppu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut sangat bergantung

¹¹³ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, LN Nomor 82 tahun 2011, TLN Nomor 5234, Pasal 10 ayat (1)

¹¹⁴ *Ibid*, Pasal 15 ayat (1)

kepada DPR apakah akan menolak atau menerima Perppu. Namun meski DPR akan menjadi penentu diterima tidaknya Perppu, sebelum dibahas oleh DPR norma yang menjadi kandungan Perppu sah dan berlaku sebagai Undang-Undang.

2. Kriteria Kegentingan yang Memaksa (subjektif dan objektif)

Praktek pembentukan Perppu di Indonesia dapat ditafsirkan dengan melihat unsur-unsur kegentingan yang memaksa dari Perppu tersebut. Secara konstitusional Perppu merupakan produk hukum yang sah sebagaimana ketentuan Pasal 22 UUD 1945. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perppu sebagai pengganti undang-undang. Ketentuan dalam Pasal 22 UUD 1945 terkait Perppu ini adalah merupakan ketentuan yang tetap dipertahankan dalam beberapa kali proses amandemen UUD 1945. Dalam artian walaupun amandemen UUD 1945 telah berlangsung berturut-turut pada 1999 sampai 2002, pasal ini oleh para wakil rakyat tetap berbunyi sebagaimana teks aslinya dan tidak ikut mengalami proses amandemen dalam bunyi pasalnya. Hal ini berarti seluruh Presiden Indonesia merujuk norma konstitusi yang sama dalam menerbitkan Perppu dan dengan menggunakan alasan yang sama yakni “kegentingan yang memaksa”. Yang berbeda adalah tafsir masih-masing zaman atas frasa “kegentingan yang memaksa” tersebut.

Ihwal Kegentingan yang Memaksa itulah yang merupakan syarat utama bagi pemerintah untuk bisa mengeluarkan Perppu. Sehingga secara *a contrario*, pemerintah tidak boleh atau dilarang oleh konstitusi, untuk menerbitkan Perppu manakala tidak ada hal ihwal kegentingan yang memaksa. Secara umum, siapapun akan dapat memahami bahwa ketika ada "kegentingan yang memaksa", maka seharusnya tercermin dari tindakan yang cepat untuk mengatasi "kegentingan yang memaksa" tersebut. Terkait kegentingan yang memaksa Pasal 22 UUD 45 menegaskan bahwa (1) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang; (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut, dan (3) jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.¹¹⁵ Ketentuan tersebut selanjutnya dipertegas di dalam Pasal 1 angka (4) dan Pasal 52 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹¹⁶ Sehingga, hal ihwal "kegentingan yang memaksa dalam penetapan suatu Perppu pada dasarnya merupakan hak subjektif Presiden yang kemudian akan

¹¹⁵ Tim bukupintar, *Undang-undang Dasar 1945 dan Perubahannya*, Cet-1, Yogyakarta, Buku Pintar, 2011, Hlm. 21

¹¹⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No.82 Tahun 2011, TLN No.5234

menjadi obyektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang.

Dullemen dalam bukunya *Staatsnoodrecht en Democratie* (1947) menyebutkan ada empat syarat hukum tata negara darurat yaitu: Pertama, Eksistensi negara tergantung tindakan darurat yang dilakukan; Kedua, Tindakan itu diperlukan karena tidak bisa digantikan dengan tindakan lain; Ketiga, Tindakan tersebut bersifat sementara; Keempat, Ketika tindakan diambil, parlemen tidak bisa secara nyata dan bersungguh-sungguh. Bagi Dullemen, keempat syarat tersebut harus berlaku secara kumulatif ¹¹⁷

Kewenangan pembentukan Perppu menurut UUD 1945 hanya diberikan kepada Presiden, termasuk kewenangan untuk menetapkan terjadinya hal keadaan darurat negara. Karena itu, kewenangan tersebut bersifat subjektif artinya hak untuk menetapkan Perppu didasarkan atas penilaian subjektif dari Presiden sendiri mengenai adanya keadaan darurat negara (*state of emergency*) yang menimbulkan kegentingan yang memaksa. Hal ini berarti bahwa keadaan mendesak dapat saja sewaktu-waktu timbul jika pemerintah menilai suatu keadaan telah berada dalam suasana genting dan memaksa. Penilaian mengenai terjadinya keadaan darurat negara yang menimbulkan kegentingan yang memaksa secara objektif baru

¹¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, Hlm. 108

terjadi pada saat Perppu itu dibenarkan atau disahkan oleh DPR berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 terdapat tiga unsur yang menjadi dasar pembentukan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, yakni: Pertama, Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang. Kedua, Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai. Ketiga, Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Oleh karena itu, konstitusi sesungguhnya tidak memberikan hak subjektif kepada Presiden *an sich* untuk mengeluarkan Perppu secara serampangan, tetapi Perppu tersebut harus menggambarkan secara utuh ruh “kegentingan yang memaksa” yang menjadi latar belakang keluarnya Perppu yang dimaksud. Banyak kejadian atau peristiwa dalam suatu negara yang dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mampu mengakomodasi kejadian atau peristiwa tersebut karena kejadian atau peristiwa tersebut mengubah keadaan negara dari yang biasa (normal) menjadi

negara dalam keadaan yang luar biasa (tidak normal) atau negara dalam keadaan darurat yang dapat menimbulkan kekacauan dan ancaman bagi bangsa dan negara. Keadaan darurat mempunyai pengertian yang luas, ia dapat berwujud keadaan darurat militer atau keadaan darurat perang, keadaan darurat karena bencana alam, keadaan darurat administratif berupa keadaan darurat keuangan dan lain sebagainya.

Dalam keadaan-keadaan yang tidak biasa atau tidak normal tersebut berlaku norma-norma yang juga bersifat khusus yang memerlukan pengaturan tersendiri baik mengenai syarat-syaratnya, tata cara pemberlakuannya dan tata cara mengakhirinya, serta hal-hal yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh pemerintah dalam keadaan darurat tersebut agar tidak memberi kesempatan timbulnya penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan undang-undang dasar.¹¹⁸ Pemberlakuan suatu keadaan darurat (*state of emergency*) di suatu negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial sebagaimana halnya di Indonesia memberikan pembenaran kepada Presiden untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengatasi keadaan darurat tersebut dengan tetap memperhatikan peran DPR untuk; 1. melakukan pengawasan yang ketat dalam menentukan adanya suatu keadaan darurat; 2.

¹¹⁸ Assiddiqie⁽¹⁾, *Hukum Tata Negara...*, *Op Cit*, Hlm 3

membentuk kekuasaan untuk mengatasi keadaan darurat itu; 3. memantau pelaksanaan kewenangan pemerintah (eksekutif) untuk mengatasi keadaan yang tidak normal tersebut; 4. menyelidiki berbagai penyimpangan atau penyalahgunaan kewenangan dalam keadaan darurat tersebut; 5. apabila diperlukan menyatakan berakhirnya masa keadaan darurat atau meminta kepada Presiden untuk menyatakan mengakhiri keadaan darurat tersebut.¹¹⁹

Berkaca dari perjalanan bangsa ini, serta dengan mempertimbangkan konfigurasi konstitusi yang berganti-ganti, tentu dalam praktiknya setiap rezim pemerintah punya penilaian tersendiri terkait ihwal kegentingan memaksa yang menjadi dasar terbitnya Perppu. Pertimbangan tersebut terlihat dalam konsideran menimbang masing-masing Perppu tersebut.

Dalam praktik ketatanegaraan dari berbagai Perppu yang pernah dikeluarkan Presiden pada masing-masing periodisasi pemerintahannya, menunjukkan adanya kecenderungan penafsiran “kegentingan memaksa” itu sebagai keadaan mendesak yang perlu diatur dengan peraturan setingkat undang-undang. Presiden-lah yang menafsirkan keadaan kegentingan memaksa terkait kondisi pemerintahan yang sedang dihadapinya. Karena sifatnya sangat subjektif, Perppu tidak tertutup kemungkinan terjadi penyimpangan

¹¹⁹ *Ibid*, Hlm 80

dari segi maksud dan tujuan. Bisa saja kepentingan Presiden sebagai penguasa ranah eksekutif secara tersirat dapat termuat dalam suatu Perppu. Hal ini dikarenakan dalam undang-undang yang ada sekarang ini, belum ada interpretasi yang jelas tentang persyaratan materil maupun formil tentang situasi kegentingan yang memaksa. Oleh karena itu, apabila tidak ada aturan yang jelas, PERPPU bisa saja disalahgunakan oleh pihak tertentu sebagai alat untuk mencapai tujuan sesaat.

Presiden, sebagai penguasa ranah eksekutif dalam ketatanegaraan Indonesia, diberikan hak prerogatif subjektif untuk membuat Perppu. Presidenlah yang menafsirkan keadaan kegentingan memaksa terkait kondisi pemerintahan yang sedang dihadapinya. Karena sifatnya sangat subjektif, Perppu tidak tertutup kemungkinan terjadi penyimpangan dari segi maksud dan tujuan. Bisa saja kepentingan Presiden sebagai penguasa ranah eksekutif secara tersirat dapat termuat dalam suatu Perppu. Meskipun ada keharusan uji objektif Perppu tersebut melalui DPR.

Sebagaimana telah dibahas diatas, esensi dari keadaan kegentingan memaksa adalah adanya materi tertentu yang merupakan materi muatan undang-undang yang seharusnya diatur dengan undang-undang, tetapi karena keterbatasan waktu maka diatur oleh Presiden dalam bentuk Perppu. Dengan kata lain, keadaan

kegentingan memaksa adalah keadaan dimana DPR tidak sanggup dengan segera dapat menjalankan fungsi legislasinya sebagaimana diamanahkan Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD 1945. Oleh karena itu, dalam Pasal 22 Ayat (2) ditetapkan bahwa Perppu, yang dikeluarkan dalam keadaan tidak dapat dilaksanakannya Pasal 20 Ayat (1) dan (2), harus mendapat persetujuan dari DPR dalam persidangan berikutnya.

Pada akhirnya walaupun “kegentingan memaksa” menjadi pertimbangan pembentukan sebuah Perppu alasannya bersifat subjektif, akan tetapi alasan-alasan yang menjadi pertimbangan Presiden untuk mengeluarkan sebuah Perppu agar lebih didasarkan pada kondisi objektif bangsa dan negara yang tercermin dalam konsiderans “Menimbang” dari Perppu yang bersangkutan. Termasuk juga memperbaiki sistem hukum dan memperbaiki mekanisme pembuatan, penetapan dan pencabutan sebuah Perppu. Hal ini sangat dibutuhkan dalam rangka reformasi dan pembangunan hukum nasional ke depan kearah yang lebih bagus.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Politik hukum Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan dilandasi beberapa aspek yaitu; *pertama*, Pemerintah bermaksud menertibkan dan mengantisipasi ormas yang menyebarkan paham/ideologi dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 selain ateisme, komunisme/marxisme-leninisme. Karena menurut pemerintah diluar paham/ideologi dan ajaran yang secara eksplisit disebutkan dalam penjelasan Pasal 59 ayat (4) huruf c UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan tidak dapat dikenakan sanksi meskipun dianggap bertentangan dengan Pancasila, sehingga dibutuhkan Perppu untuk meredefinisi terhadap ajaran yang bertentangan dengan Pancasila dengan cara memasukkan frasa “paham lain” dalam penjelasan Pasal 59 ayat (4) huruf c; *kedua*, Pemerintah bermaksud mengefektifkan penerapan sanksi dan kontrol terhadap ormas yang menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD

1945 melalui penerapan asas *contrarius actus* yang belum dimuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

2. Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden dalam keadaan darurat untuk mengambil tindakan-tindakan yang perlu dalam menyelesaikan permasalahan bangsa dan negara melalui penetapan perppu. Sebagai suatu ketentuan yang ditetapkan secara subjektif oleh Presiden, perppu harus diatur secara ketat agar tidak berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan. Untuk itu kewenangan membentuk perppu harus dilaksanakan dengan batas-batas yang jelas meliputi aspek prosedur dan substansi. Berkenaan dengan aspek prosedur dijelaskan dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 57 sampai dengan Pasal 61 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sedangkan terkait dengan aspek substantif, isi atau norma yang dibentuk harus jelas dan masuk akal. Selain itu kewenangan subjektif pembentukan Perppu oleh Presiden sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 Uud 1945 harus tetap bersandar pada keadaan obyektif kegentingan yang memaksa sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Pemenuhan keadaan Kegentingan yang Memaksa ini seringkali dikesampingkan, bahkan

cenderung tidak menjadi prasyarat dalam pembentukan Perppu. Pembentukan Perppu yang merupakan hak subjektif Presiden inilah yang harus diatur penggunaannya dalam suatu peraturan perundang-undangan secara jelas yang meliputi kejelasan makna, materi muatan, prosedur pembentukan, serta akibat hukum yang ditimbulkannya sehingga negara ini tidak menjadi negara penguasa melainkan negara hukum sebagaimana mestinya.

B. Saran

Adapun saran penulis atas permasalahan-permasalahan tersebut di atas yaitu sebagai berikut:

1. Dalam membentuk Perppu seyogyanya Presiden harus memperhatikan dan menganalisa dengan baik terkait dengan unsur hal ihwal kepentingan yang memaksa sebagai dasar dikeluarkannya perppu secara objektif sehingga tidak ada pihak yang merasa dirugikan melalui kepentingan politik ataupun yang terkait persoalan Hak Asasi Manusia (HAM).
2. Pembentukan Perppu dilihat dari unsur hal ihwal kepentingan yang memaksa seyogyanya dapat mengawasi dan membatasi kewenangan yang dimiliki oleh Presiden. Materi muatan tersebut sebaiknya dirumuskan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang tidak hanya menjelaskan mengenai kriteria minimum yang dibutuhkan untuk membentuk Perppu, namun juga

terkait kategori-kategori apa saja yang masuk sebagai hal ihwal kegentingan yang memaksa dan batasan-batasan jangka waktu persetujuan dari DPR yang lebih konkrit. Hal ini penting mengingat pengambilan keputusan di DPR didasarkan pada proses politik yang berbasis pada prinsip mayoritas. Sehingga suatu Perppu yang diterima secara musyawarah atau aklamasi sekali pun belum serta merta dijamin konstitusionalitasnya atas terpenuhinya kriteria kegentingan yang memaksa.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latif dan Hasbi Ali. 2011. *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Achmad Ali. 1998. *Menguak Tabir Hukum, Suatu kajian Filosofis Dan Sosiologis*, Jakarta: Chandra Pratama.
- Bagir Manan. 1994. *Pemahaman Mengenai Sistem Hukum Nasional (Makalah)*.
- Bayu Dwi Anggono. 2014. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Hamzah Halim dan Kemal Redindo. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris)*, Jakarta: Kencana Prenada Group.
- Somardi. 2007. *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik (terjemahan General Theory of Law and State Hans Kelsen)*, Jakarta: Bee Media Indonesia.
- Hamid Attamimi. 1991. *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*, Jakarta: BP7 Pusat.
- Imam Syaukani dan A.Ahsin Thohari. 2007. *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Janpatar Simamora, *Multitafsir Pengertian "Ihwal Kegentingan yang Memaksa" dalam Penerbitan Perppu*, (Jurnal Mimbar Hukum UGM Yogyakarta, Volume 22 Nomor 1, Februari 2010).
- Jazim Hamidi, dkk. 2009. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media.
- Jimly Asshiddiqie, M. Ali Safa'at. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reforganisasi masyarakat*, hlm. 212-213. Lihat juga Delvi Suganda, Mekanisme Judicial Review terhadap Qanun Aceh, hlm. 22.
- _____. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- _____. 2001. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- _____. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Manunggal K. Wardaya, *Perubahan Konstitusi Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi: Telaah Atas Putusan Nomor 138/Puu-Vii /2009*, *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Volume 7 Nomor 2, April 2010.
- Maria Farida Indrati S. 2007. *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: PT Kanisius.
- Moh. Mahfud MD. 2010. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Natabaya. 2006. *Sistem Peraturan Perundang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Notonagoro, 1984. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria Di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.
- Padmo Wahyono. 1986. *Indonesia Berdasarkan atas Hukum (cetakan II)*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Philippe Nonet and Philip Selznick. 2008. *Hukum Responsif*, diterjemahkan oleh Raisul Mutthaqien, Bandung: Nusamedia.
- Regen B.S. 2006. *Politik Hukum*, Bandung: Utomo.

- Satya Arinanto. 2006. *Politik Hukum Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi (Pidato Pengukuhan Guru Besar FHUI)* Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- _____. 2010. *Kumpulan Materi Presentasi Hukum (dikumpulkan dari berbagai referensi)*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Sunaryati Hartono. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu System Hukum Nasional*, Bandung: Penerbit Alumni.
- Yuliandri. 2011. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Wiwin Sri Rahyani. 2011. *Pencabutan terhadap Perppu Pasca Penolakan dari DPR RI dalam Sistem Hukum Nasional*, Tesis.
- Zen Zanibar. 1997. *Regulasi dan Konfigurasi Politik di Indonesia (Suatu Tinjauan Dari Sudut Hukum Tata Negara)*, Jakarta: Universitas Indonesia.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN dan PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

- Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Tahun 1945*
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan*, LN No.112 Tahun 2001.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, LN No.82 Tahun 2011, TLN No.5234.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan*, LN No.116 Tahun 2013, TLN No.5430.
- Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-*

Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, LN No.138 Tahun 2017, TLN No.6084.

Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, LN Nomor 199 Tahun 2014*

Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, LN Nomor 1071 Tahun 2015*

Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6-13-20/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik.*