

SKRIPSI

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP HAK KEBEBASAN
BERSERIKAT DAN BERKUMPUL DALAM UNDANG-
UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2017 TENTANG
PERUBAHAN PROSEDUR PEMBUBARAN
ORGANISASI KEMASYARAKATAN
(Studi Kasus Pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia)**

Disusun dan diajukan oleh

**TANTO SAPUTRA
B11116411**



**DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

ANALISIS YURIDIS TERHADAP HAK KEBEBASAN BERSERIKAT
DAN BERKUMPUL DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN
2017 TENTANG PERUBAHAN PROSEDUR PEMBUBARAN
ORGANISASI KEMASYARAKATAN
(Studi Kasus Pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia)

OLEH

TANTO SAPUTRA

B1116411

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada

Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum

PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR

2023

PENGESAHAN SKRIPSI

ANALISIS YURIDIS TERHADAP HAK KEBEBASAN BERSERIKAT DAN BERKUMPUL DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2017 TENTANG PERUBAHAN PROSEDUR PEMBUBARAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN (Studi Kasus Pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia)

Disusun dan diajukan oleh


TANTO SAPUTRA
B111 16 411

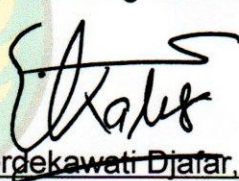
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Jum'at, 16 Juni 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping


Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.
NIP. 19640910 198903 1 004


Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H.
NIP. 19820513 200912 2 001



Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum


Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn
NIP. 19840818 201012 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nomor Pokok : B111 16 411

Bagian : Hukum Tata Negara

Judul : Analisis Yuridis Terhadap Hak Kebebasan Berserikat dan Berkumpul dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Perubahan Prosedur Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan (Studi Kasus Pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia)

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

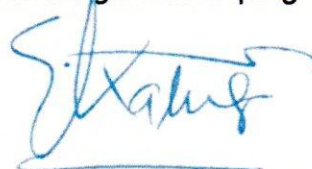
Makassar, Juni 2023

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Aminuddin Ilmar S.H., M.Hum.
NIP. 19640910 198903 1 004

Pembimbing Pendamping



Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H.
NIP.19820513 200912 2 001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : TANTO SAPUTRA
N I M : B11116411
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Analisis Yuridis Terhadap Hak Kebebasan Berserikat Dan Berkumpul Dalam UU Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Penetapan PERPPU Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas UU Ormas

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juni 2023



SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Tanto Saputra

NIM : B1116411

Program Studi : Ilmu Hukum

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa skripsi dengan judul "**Analisis Yuridis Terhadap Hak Kebebasan Berserikat Dan Berkumpul Dalam UU Nomor 16 TAHUN 2017 Tentang Perubahan UU Organisasi Kemasyarakatan (Studi Kasus Pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia)**" adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari Skripsi saya ini terbukti bahwa sebagian atau seluruhnya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.



Tanto Saputra

ABSTRAK

TANTO SAPUTRA (B11116411) dengan Judul “**Analisis Yuridis Terhadap Hak Kebebasan Berserikat dan Berkumpul Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Perubahan Prosedur Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan (Studi Kasus Pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia)**”. Dibawah bimbingan Ilmar Aminuddin sebagai Pembimbing I dan Eka Merdekawati Djafar sebagai Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui substansi perubahan pengaturan pembubaran ormas dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan dan kesesuaiannya dengan prinsip hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul serta prinsip kepastian hukum dengan menggunakan studi kasus pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Hukum Normatif melalui teknik pengumpulan bahan hukum Kepustakaan (*Library Research*) serta berdasarkan Pendekatan Perundang-Undangan dan Konseptual. Bahan hukum yang berhasil dihimpun kemudian penulis analisis secara Kualitatif Deskriptif.

Adapun hasil penelitian ini menemukan bahwa keputusan pemerintah untuk mengubah mekanisme pembubaran ormas memiliki kelemahan secara substansial karena tidak bersesuaian dengan nilai-nilai kepastian hukum dan prinsip pengaturan terhadap pembatasan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul. *Pertama*, perubahan prosedur pembubaran ormas akibat berlakunya asas *contrarius actus* serta berubahnya politik hukum pemerintah setidaknya berimplikasi pada hilangnya mekanisme peradilan, pemangkasan proses penjatuhan sanksi berjenjang dan klaim proses hukum yang hanya menjadi kewenangan pemerintah. *Kedua*, keputusan untuk membubarkan HTI yang didasarkan pada pertentangannya dengan Pancasila dan UUD 1945, tidak adanya kontribusi positif dalam upaya pembangunan nasional, serta mengganggu keamanan dan ketertiban umum telah sesuai dengan perubahan prosedur pembubaran dalam Undang-Undang Ormas tetapi belum memenuhi aspek kepastian hukum sehingga perlu didasarkan pada ukuran-ukuran objektif sebagaimana kriteria pembatasan *derogable rights* dalam Konstitusi RI Pasal 28 J maupun dalam ketentuan norma hukum internasional.

Kata Kunci: Hak Kebebasan Berserikat dan Berkumpul, Hizbut Tahrir Indonesia, Organisasi Kemasyarakatan.

ABSTRACT

TANTO SAPUTRA (B11116411) with the title "Juridical Analysis of the Right to Freedom of Association and Assembly in Law Number 16 of 2017 concerning Amendments to the Procedure for Dissolution of Community Organizations (Case Study of the Dissolution of Hizbut Tahrir Indonesia)". Under the guidance of Aminuddin Ilmar and Eka Merdekawati Djafar

This study aims to determine the substance of changes in the regulation of the dissolution of mass organizations in Law Number 16 of 2017 concerning Community Organizations and its suitability with the principle of the right to freedom of association and assembly and the principle of legal certainty by using a case study of the dissolution of Hizbut Tahrir Indonesia.

This research uses Normative Legal research methods through Library Research legal material collection techniques and based on Legislation and Conceptual Approaches. The legal materials collected then the author analyzes qualitatively descriptive.

*The results of this study found that the government's decision to change the mechanism for dissolving mass organizations has substantial weaknesses because it is not in accordance with the values of legal certainty and the principle of regulation of restrictions on the rights to freedom of association and assembly. First, the change in the procedure for dissolving mass organizations due to the application of the principle of *contrarius actus* and the change in government legal politics at least has implications for the loss of the judicial mechanism, the trimming of the process of imposing tiered sanctions and the claim that the legal process is only the authority of the government. Second, the decision to dissolve HTI based on its opposition to Pancasila and the 1945 Constitution, the absence of positive contributions to national development efforts, and disturbing security and public order has been in accordance with changes in the dissolution procedure in the Ormas Law but has not fulfilled the aspect of legal certainty so that it needs to be based on objective measures as the criteria for limiting derogable rights in the Indonesian Constitution Article 28 J and in the provisions of international legal norms.*

Keywords: *Right to Freedom of Association and Assembly, Hizbut Tahrir Indonesia, Mass Organization.*

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Bismillah, Alhamdulillah Wassalatu Wassalamu 'Ala Rasuulillah, puji syukur kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala* atas seluruh kepemilikan Ilmu yang bermanfaat bagi manusia sehingga dengan-Nya penulis mendapat bagian untuk menyelesaikan skripsi berjudul “***Analisis Yuridis Terhadap Hak Kebebasan Berserikat Dan Berkumpul Dalam UU Nomor 16 TAHUN 2017 Tentang Perubahan UU Organisasi Kemasyarakatan (Studi Kasus Pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia)***”. Sholawat serta salam juga semoga selalu tercurah kepada Nabi Muhammad *Shallallahu 'Alaihi Wasallam* dan kepada orang-orang yang beliau cintai.

Suatu kebanggaan tersendiri bagi penulis untuk menyelesaikan tulisan ini sebagai salah satu syarat kelulusan menempuh pendidikan jenjang Strata 1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. *Tidak ada gading yang tak retak* begitupun diri pribadi sebagai manusia yang tak luput dari keterbatasan dan kesalahan. Atas dasar itu pula, penulisan skripsi ini masih jauh dari nilai-nilai kebaikan dan kebenaran sehingga memerlukan lebih banyak orang untuk membaca, memberikan perhatian, dan masukan pada tema yang penulis coba angkat berupa isu kebebasan berserikat dan berkumpul di Indonesia.

Melalui kesempatan ini secara khusus dan yang paling utama, penulis menghaturkan salam dan doa-doa baik kepada kedua orang tua

atas seluruh dukungan materi dan moril/immateril yang *tak* ternilai dan *tak* mungkin berbalas. Dalam pengantar ini pula, penulis meminta permohonan maaf yang sebesar-tulusnya kepada bapak La Toinda S.Pd.i dan Ibu Wa Ode Harida karena terlambat selesainya masa studi, semoga bisa lebih membahagiakan kedepan. Maka Yaa Allah, *Rabbighfir li, wa li walidayya, warhamhuma kama rabbayani saghira.*

Dengan seluruh kerendahan hati, penulis juga ingin menyampaikan ungkapan Terima Kasih Banyak kepada seluruh pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian skripsi ini, terutama:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa. M. Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin serta seluruh jajaran di Rektorat;
2. Prof. Dr. Hamzah Halim., S.H., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan seluruh jajaran Dekanat;
3. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar S.H., M.Hum. sebagai Pembimbing I dan Ketua Departemen Hukum Tata Negara;
4. Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H. sebagai pembimbing II dan atas pemenuhan perhatian kepada para mahasiswa;
5. Dr. Naswar, S.H., M.H. sebagai Penguji I;
6. Dr. Zulfan Hakim S.H., M.H. sebagai Penguji II;
7. Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum;
8. Ibu Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik dan sebelumnya menjadi Pembimbing II;

9. Segenap Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas seluruh bentuk pelajaran berupa ilmu yang berkenan dibagikan kepada kami selaku mahasiswa. Berikutnya, kami juga sekaligus memohon maaf karena belum maksimal menyerap ilmu yang diberikan.
10. Seluruh Pegawai dan Staff Akademik yang telah banyak membantu melayani urusan administrasi dan bantuan lainnya selama menuntut ilmu sampai akhirnya menyelesaikan skripsi.
11. Senior-Kawan-junior yang kebersamai Angkatan 2016;
12. UKM LD Asy-Syariah sebagai tempat awal berorganisasi di kampus dan semoga semakin banyak kader;
13. UKM garda Tipikor dengan seluruh keromantisan yang ada didalamnya;
14. Seluruh Organisasi Eksternal Kampus yang Penulis sempat tergabung di dalam organisasi dan ke-organisasiannya;
15. Teman-teman karib penulis yang mendampingi selama masa awal sebagai mahasiswa hingga akhirnya akan dinyatakan lulus, semoga Allah memperberat hubungan baik dan persaudaraan ini hingga saling dapat memberikan manfaat ke Syurganya;

Akhirnya, terimakasih diri sendiri atas niat untuk menyelesaikan dan kerja keras yang terlambat, semoga skripsi ini dapat menjadi kebaikan untuk penulis secara pribadi dan untuk pembaca yang berkenan secara umum.

Makassar, Juni 2023

Tanto Saptra

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian	10
E. Keaslian Penelitian	11
F. Metode Penelitian.....	15
1. Jenis Penelitian	15
2. Bahan Hukum	16
3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	18
4. Pendekatan Penelitian	19
5. Analisis Bahan Hukum	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN PERTAMA	24
A. Organisasi Kemasyarakatan	24
1. Sejarah Awal	24
2. Pengertian Ormas	26
3. Pengaturan Pembubaran Ormas di Indonesia	29
4. Pengaturan Ormas di Indonesia.....	37

B. HAK ASASI MANUSIA	41
1. Konsep Dasar dan Hakikat HAM.....	41
2. Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia.....	45
3. Prinsip-Prinsip Kebebasan Berserikat dan Berkumpul	54
4. Prinsip Derogasi Hak Atas Kebebasan Berserikat dan Berkumpul	55
C. Pembahasan Pengaturan Pembubaran Ormas dalam Undang- undang Nomor 16 Tahun 2017 terhadap Kesesuaiannya dengan Prinsip Hak atas Kebebasan Berserikat dan Berkumpul serta Asas Kepastian Hukum	63
BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN KEDUA	89
A. Postulat Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam Kerangka Hukum Nasional	89
1. Sejarah dan Perkembangan Perppu	89
2. Kedudukan Perppu	93
3. Tafsir Kegentingan yang Memaksa	97
B. Organisasi Masyarakat Hizbut Tahrir	103
1. Sejarah Pembentukan dan Masuknya Hizbut Tahrir di Indonesia.....	103
2. Gagasan Hizbut Tahrir	106
3. Strategi Dakwah Hizbut Tahrir	108
C. Pembahasan Prosedur dan Tata Cara Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Hizbut Tahrir Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017.....	111
BAB IV PENUTUP	136
A. Kesimpulan.....	136

B. Saran.....	138
DAFTAR PUSTAKA.....	139
I. Buku	139
II. Jurnal.....	141
III. Makalah	143
IV. Ceramah	143
V. Tesis.....	144
VII. Berita Online, Artikel & Website	144

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hak Asasi Manusia (HAM) sebagai ide dasar terselenggaranya suatu negara hukum pada intinya sudah selesai dan final dalam tatanan konsep bernegara. Hakikat dan nilai filosofis hak ini adalah keberadaannya yang merupakan pemberian Tuhan Yang Maha Esa, sehingga menjadikan Negara bukan sebagai pemilik dan pemberi hak tersebut tetapi justru berkewajiban untuk melindungi hak asasi itu sebagai konsekuensi penerimaan mandat kedaulatan rakyat. Keadaannya yang menjadi prasyarat terbentuknya entitas negara hukum juga seharusnya dipahami sebagai alat bantu untuk mencapai tujuan-tujuan negara.¹

Meskipun begitu, sampai hari ini masih banyak negara di dunia yang warga dan pemerintahnya dihadapkan pada isu pelanggaran HAM, termasuk di Indonesia yang salah satu perdebatannya masih menyangkut pengaturan ideologi organisasi. Isu ini seringkali menimbulkan konflik dalam negara karena secara langsung bersinggungan dengan hak atas kebebasan berserikat (*Freedom of Association*).

¹ Miriam Budiarjo, 2008, *Edisi Revisi: Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 113.

Kebijakan untuk melindungi dan mengarahkan kegiatan masyarakat agar bersesuaian dengan ideologi negara memang benar diperlukan pemerintah. Apalagi berkaitan dengan organisasi masyarakat sipil yang secara hak dapat direstriksi atas dasar kepentingan umum dan menyangkut hak asasi orang lain. Namun disisi lain pengambilan keputusan dan tindakan oleh pemerintah terhadap pengaturan organisasi menuntut kehati-hatian karena riskan disalahgunakan. Apalagi jika yang diatur adalah hak warga negara yang memiliki potensi konflik dengan pemerintah jika tidak terpenuhi.

Salah satu masalah hukum yang mengemuka sampai hari ini adalah keputusan pemerintah karena menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 2 Tahun 2017 atas perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Peraturan ini diajukan dan ditandatangani oleh Presiden pada tanggal 10 Juli 2017.² Melalui Rapat Paripurna pada tanggal 24 Oktober 2017, DPR kemudian mengesahkan Perppu ini menjadi Undang-Undang Nomor 16 tahun 2017.

Pemerintah berpandangan bahwa undang-undang nomor 17 tahun 2013 belum secara komprehensif mengatur kedudukan Ormas yang bertentangan dengan pancasila dan UUD 1945 sehingga dapat dikatakan

² Harian Kompas, "Wiranto; Perppu bukan Tindakan yang Sewenang-wenang dari Pemerintah", diakses pada tanggal 18 juni 2022 melalui laman <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/12/12232051/ini-tiga-pertimbangan-pemerintah-menerbitkan-perppu-ormas>

terjadi kekosongan hukum.³ Pada peraturan ormas sebelumnya juga belum menganut asas *Contrarius Actus* yang membuat pemerintah harus menghadapi serangkain proses peradilan terlebih dahulu untuk membuat keputusan hukum berupa sanksi administratif bagi ormas yang terbukti melanggar aturan.⁴ Adanya asas ini menjadikan pemerintah memiliki kewenangan untuk memberi izin dan mencabut status badan hukum ormas.⁵

Secara umum materi perubahan dalam undang-undang ormas terbaru ini tidak banyak mengalami perbedaan dengan peraturan ormas sebelumnya. Hanya saja secara substansi terdapat penekanan mengenai kewajiban menyandarkan tujuan organisasi agar bersesuaian dengan UUD 1945.⁶ Frase “paham lain” bahkan ditambahkan oleh pemerintah untuk memperluas makna pasal berupa larangan terhadap ormas yang menyimpangi Pancasila.⁷

Pokok materi lain yang signifikan berubah adalah tidak adanya lagi kewajiban bagi pemerintah untuk merujuk atau sekedar menimbang dan meminta suatu keputusan hukum kepada lembaga peradilan terlebih dahulu terhadap pelanggaran yang lazimnya memerlukan keterlibatan

³ Konsideran peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2017 pada bagian Menimbang huruf (c) tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang organisasi Kemasyarakatan.

⁴ *Ibid*, Huruf (e).

⁵ Moh. Jatim dan Levina Yustitianiingtyas, “Analisis Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Perspektif Asas *Contrarius Actus*”, Jurnal Paradigma Hukum Pembangunan, Vol. 6 Tahun 2021, _hlm. 64.

⁶ Perubahan Pasal 1 Angka (1) UU Nomor 17 Tahun 2013.

⁷ *Ibid*, Pasal 59 Ayat (4) Huruf c.

lembaga yudikatif.⁸ Ini merupakan implikasi dari penerapan Asas *Contrarius Actus* yang membuat pemerintah dapat secara bebas memilih instansi mana yang dapat terlibat dalam menjatuhkan sanksi administratif kepada ormas.⁹

Polemik tentang perluasan pengaturan norma dan mekanisme pembubaran organisasi masyarakat ini lalu berkembang dan menjelma menjadi diskursus baru sebab masyarakat khawatir akan munculnya kembali intervensi dan dominasi pemerintah terhadap isu kebebasan berserikat. Apalagi jika motifnya hanya didasari kepentingan politik pemerintah dengan mengabaikan kaidah hukum sebagaimana terjadi pada masa Orde Baru.¹⁰ Konstruksi peraturan ini kemudian menjadi perhatian serius dari masyarakat utamanya mereka yang terafiliasi dalam kelompok masyarakat sipil untuk terus melakukan pengujian terhadap undang-undang ormas ke Mahkamah Konstitusi karena dianggap menyalahi Hak atas Kebebasan Berserikat dan Berorganisasi¹¹ maupun prinsip *Due*

⁸ Karena berbeda dari pengaturan dalam Perppu Ormas, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985 (Pasal 22 PP Nomor 18 Tahun 1986) dan Perubahannya melalui Undang-undang nomor 17 Tahun 2013 (pasal 65 dan 67) tentang ormas telah sama-sama mengatur mengenai adanya peran lembaga peradilan dalam proses pemberian sanksi hukum melalui mekanisme administratif terhadap pelanggaran yang dilakukan ormas.

⁹ Pasal 61 ayat 4 Perppu Ormas.

¹⁰ Victor Imanuel Nalle, "Asas *Contrarius Actus* pada Perppu Ormas: Kritik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hak Asasi Manusia", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4 Tahun 2017, hlm. 255.

¹¹ Keputusan sidang paripurna Komnas HAM tentang *Penyusunan Standar Norma dan Setting Kebebasan berkumpul dan Berorganisasi* atas dasar kebutuhan pemaknaan, penilaian, dan petunjuk atas kaidah-kaidah dan peristiwa HAM sebagai respon terhadap semakin banyaknya tindakan represif dari Negara dan aktor non-negara yang mengancam kebebasan berkumpul dan berorganisasi, diunduh pada tanggal 27 Desember 2019 melalui laman Website : www.komnasham.go.id

Process of Law dengan menyederhanakan mekanisme pemberian sanksi dan mengeliminasi peran peradilan.¹²

Salah satu organisasi yang terdampak akibat adanya perubahan pengaturan ormas melalui Perppu ini adalah dicabutnya status Badan Hukum Publik (BHP) milik Organisasi Kemasyarakatan Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) melalui Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM nomor AHU-30.AH.01.08 tahun 2017 tentang pencabutan Keputusan Menteri hukum dan HAM Nomor AHU-0028.60.10.2014 atas Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perkumpulan HTI.¹³

Sebelum adanya perppu ormas, pemerintah pada dasarnya telah mengakui HTI sebagai organisasi yang boleh berada di Indonesia. Namun setelah adanya Perppu Ormas melalui ketentuan pasal 59 ayat (4) huruf C mengenai perluasan tafsir terhadap norma yang bertentangan dengan ideologi negara maka secara resmi pemerintah mencabut status badan hukum organisasi HTI sekaligus mengafirmasi pembubaran terhadap organisasi ini sebagaimana ketentuan pada pasal 80 A.¹⁴

Selain asas dan paham yang menurut pemerintah bertentangan dengan Pancasila yang menjadi ideologi negara, organisasi ini juga

¹² Laman Berita MKRI, disampaikan oleh Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Indra Perwira selaku ahli pemohon dalam sidang pengujian Perppu Ormas, diakses pada tanggal 23 Juni 2022 melalui: <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14364>.

¹³ Situs Hukumonline.com, diakses pada tanggal 25 Juni 2022 melalui: <https://www.hukumonline.com/berita/a/kemenkumham-cabut-status-badan-hukum-hti-1t596f08d298b25>

¹⁴ Bahwa pencabutan status badan hukum ormas oleh pemerintah sekaligus dinyatakan bubar berdasarkan Perppu ini.

dianggap tidak memiliki kontribusi positif dalam upaya pembangunan nasional serta menimbulkan benturan dalam masyarakat yang secara langsung mengancam keamanan negara.¹⁵ Atas dasar itulah pemerintah memandang layak agar organisasi ini dibubarkan.

Dinamika pengaturan organisasi masyarakat ini pada prinsipnya memang akan selalu berhadapan dengan kepentingan dan tuntutan kebebasan publik. Bahkan pengaturan apapun yang menyangkut hak atas kebebasan oleh sebagian masyarakat justru bermakna pembatasan akan kebebasan itu sendiri. Asumsi ini dilatarbelakangi oleh fakta bahwa peraturan mengenai ormas di Indonesia sejak awal telah memicu banyak polemik.

Gugatan publik tersebut paling tidak dimulai dari berlakunya UU Nomor 8 Tahun 1985 yang dianggap terlalu memaksakan asas tunggal Pancasila.¹⁶ Belum lagi cara yang digunakan oleh pemerintah dalam proses implementasinya yang kental dengan pendekatan politik-keamanan berwujud kontrol dan represi.¹⁷ Bahkan tidak lama setelah peraturan ini diundangkan, banyak organisasi yang akhirnya dibubarkan oleh pemerintah

¹⁵ Berita Online dalam Harian Kompas, diakses pada tanggal 17 Mei 2021 melalui laman: <https://nasional.kompas.com/read/2017/05/08/14382891/ini.alasan.pemerintah.bubarkan.hizbut.tahrir.indonesia>

¹⁶ Tirto.id, diakses pada tanggal 26 Juni 2022 melalui laman online: <https://tirto.id/sejarah-dan-penerapan-pancasila-masa-orde-baru-soeharto-1966-1998-ghNK>

¹⁷ Eryanto Nugroho, "Sengkarut Hukum Pembubaran Ormas", Pusat Studi hukum dan Kebijakan, 27 Juni 2022, (Opini), diakses dari: <https://www.pshk.or.id/blog-id/sengkarut-hukum-pembubaran-ormas/>

dengan dalih tidak sejalan dan tidak menyesuaikan diri dengan UU Ormas yang telah sahkan.¹⁸

Begitupun dengan ketentuan UU Nomor 17 Tahun 2013 sebelum adanya perppu ormas yang salah satu kritiknya adalah adanya syarat administratif bagi organisasi jika ingin mendapat pengakuan oleh negara. Karena sifatnya yang subjektif peraturan ini oleh masyarakat dan pemerhati HAM pada masa itu juga dianggap hanya sebagai cara pemerintah untuk membatasi kebebasan berkumpul dan berserikat warga negara.¹⁹ Meskipun demikian, UU ormas ini melibatkan lembaga peradilan dengan mekanisme yang solid sebelum menjatuhkan sanksi untuk mencegah kesewenang-wenangan pemerintah dalam membubarkan ormas.

Berbeda dengan pengaturan pembubaran ormas dalam Undang-undang nomor 17 tahun 2013 yang mengharuskan pembubaran melalui proses peradilan, dalam UU Nomor 16 Tahun 2017 ini sudah tidak lagi menyertakan ketentuan bahwa kekuasaan kehakiman menjadi lembaga rujukan utama untuk menilai boleh tidaknya suatu ormas dapat dibubarkan. Maka sangat wajar jika timbul anasir dari berbagai pihak bahwa kebijakan untuk merubah undang-undang ormas ini menjadi langkah mundur dalam praktik hukum dan kebebasan di Indonesia. Sebab penghapusan mekanisme peradilan sejatinya bertentangan dengan dasar pemikiran

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Veronica Agnes Sianipar, (dkk), "Tinjauan yuridis Perlindungan Hukum Hak Asasi Manusia dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan", Journal Lentera Hukum, April 2014, hlm. 67.

bahwa peradilan seharusnya dapat menjadi pelindung bagi keputusan pemerintah yang memiliki potensi pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Belajar dari konflik yang dimunculkan pengaturan ormas sebelumnya, pemerintah seharusnya dapat lebih matang dalam meregulasi aturan yang bersinggungan dengan Hak Asasi Manusia utamanya yang berkaitan dengan kebebasan berserikat dan berorganisasi. Jangan sampai upaya perlindungan terhadap negara melalui UU ormas ini justru menjadi bumerang bagi pemerintah sendiri dengan melanggar batas-batas norma hukum yang ada. Karena diskursus lain yang muncul dalam ruang publik adalah materi muatan peraturan yang rentan disalahgunakan sehingga berpotensi pada tindakan represi yang sewaktu-waktu bisa digunakan oleh pemerintah sebagai manuver dan konfrontasi terhadap lawan politik.²⁰

Sudah seharusnya pula warga negara merasa memiliki kepentingan untuk konsisten menguji dan mengawasi tindakan pemerintah agar senantiasa cermat menempatkan kewenangan yang dimilikinya. Kesadaran untuk peduli pada kebijakan tersebut berfungsi untuk menghindarkan masyarakat sendiri dari kerugian yang mungkin timbul. Sedangkan bagi pemerintah, reaksi dari masyarakat dapat digunakan sebagai batasan untuk mengukur kebaikan dan kebenaran atas suatu kebijakan. Munculnya konsep agar pemerintah bertindak berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van*

²⁰ Victor Imanuel, *Op. Cit.*, hlm. 255.

bestuur) sesungguhnya mengafirmasi pula pentingnya menguji tindakan pemerintah untuk mencapai implementasi asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik.²¹

Maka atas dasar uraian tersebut, dengan merujuk pada kasus pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia menjadi penting bagi penulis untuk mendudukan kembali urgensi yang memaksa pemerintah mengadakan perubahan terhadap pengaturan pembubaran ormas berkenaan dengan hak atas kebebasan berserikat dan berorganisasi beserta implikasi perubahan UU melalui Perppu tersebut.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah pengaturan pembubaran ormas dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2017 telah memuat prinsip kepastian hukum dan sesuai dengan prinsip hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul?
2. Bagaimana tata cara atau prosedur pembubaran ormas Hizbut Tahrir Indonesia oleh pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini disusun untuk dapat mengetahui fenomena hukum terutama yang berkaitan dengan hak atas kebebasan berserikat dalam

²¹ Aminuddin Ilmar, Cet. Ke-3, 2018, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 191.

berbagai aspek yang melekat pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 yang implikasi pengaturannya berakibat pada pembubaran Organisasi Hizbut Tahrir Indonesia dalam perspektif hukum Indonesia. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk dapat:

1. Mengetahui muatan asas kepastian hukum dan kesesuaian pengaturan pembubaran ormas dalam undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 dengan prinsip hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul.
2. Mengetahui dan memberikan tinjauan kritis penulis tentang bagaimana pemerintah melalui UU Nomor 16 Tahun 2017 membubarkan Ormas HTI.

D. Kegunaan Penelitian

Secara teoritis, penulis berharap penelitian ini dapat digunakan sebagai media untuk memperkaya wawasan keilmuan dan referensi pengetahuan baru oleh mereka yang menaruh minat dan perhatian pada Hukum Ketatanegaraan yang secara khusus berkaitan dengan Penerapan Undang Undang Nomor 16 Tahun 2017 sehubungan dengan pengaturan pembubaran Ormas terhadap jaminan hak atas kebebasan berserikat dan implikasi yang menyertai pelaksanaan pembubaran salah satu ormas Islam yaitu HTI.

Adapun secara praktis, penulis berharap penelitian ini dapat mengambil peran untuk menggugah nalar kritis para pembacanya agar

secara aktif dan berani bersama-sama mengawal setiap kebijakan pemerintah untuk tetap berada pada jalur Cita-Cita dan Cita Negara Hukum.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian dimaksudkan untuk menjamin tidak adanya plagiarisme yang dilakukan oleh Penulis. Adapun penelitian berjudul “Analisis Yuridis terhadap Kebebasan Berserikat dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 atas Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas” dengan substansi masalah yang telah dirangkum diatas ini adalah asli penelitian yang penulis susun sendiri, yang dalam lingkup Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Secara Khusus dan skala Perguruan Tinggi Nasional secara umum, belum dilakukan penelitian dengan substansi rumusan yang sama.

Adapun kemiripan dalam suatu karya ilmiah adalah wajar sebab sangat mungkin dalam suatu penelitian memiliki objek bahasan yang sama. Begitupun dengan objek penelitian penulis yang memiliki kemiripan dengan penelitian-penelitian yang telah diadakan sebelumnya tetapi tentu dengan substansi dan kajian masalah yang berbeda.

Pertama, Skripsi dari **Muhammad Abdul Ra’up, S.H.** konsentrasi Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga dengan judul “Tinjauan Masalah Mursalah Terhadap Asas *Contrarius Actus* dalam Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan”. Penelitian ini menaruh perhatian dengan fokus kajian pada penerapan asas *Contrarius Actus*

dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2017 dengan menggunakan sudut tinjauan teori *Maslahah* sebagai bagian dari kajian ushul fiqh.

Adapun temuan dari penelitian ini adalah *claim* bahwa secara prinsipil UU Nomor 17 Tahun 2013 telah menerapkan asas *Contrarius Actus* dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mencabut Status Badan Hukum Ormas. Selanjutnya dalam penelitian ini ditarik kesimpulan bahwa dari perspektif teori *Maslahah Mursalah* menunjukkan penerapan asas *Contrarius Actus* dengan disertai asas *Due Process of Law* untuk membubarkan ormas melalui proses peradilan sebagaimana terdapat dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 lebih maslahat/baik daripada penerapan asas serupa pada UU Nomor 2 Tahun 2017 tanpa disertai asas *Due Process of Law*.

Kedua, skripsi dari **Widia Wati, S.H.** yang berasal dari Fakultas Hukum Universitas Parahyangan dengan judul penelitian “Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Melalui Jalur Pengadilan sebagai Upaya Penegakan Prinsip *Due Process of Law* dalam Negara Hukum”. Penelitian ini meletakkan objek kajiannya dengan jbaran bahasan tentang bagaimana seharusnya negara hukum menempatkan ormas sebagai subjek hukum yang sama didepan Hukum melalui implementasi prinsip *Due Process of Law* sehingga terhadap pembubarannya juga harus tetap melalui jalur pengadilan.

Penelitian itu mengungkap bahwa pembubaran Ormas tanpa melalui proses peradilan melalui pengaturan UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 tahun 2017 adalah bentuk pengabaian negara terhadap prinsip *Due Process of Law* yang berakibat pada tidak adanya supremasi hukum, hilangnya jaminan atas HAM, dan adanya tendensi untuk mengintervensi peradilan yang mandiri dan bebas merdeka.

Ketiga, skripsi yang ditulis oleh **Prandy Arthayoga Louk Fanggi, S.H.** yang terbit pada tahun 2018 dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang berjudul “Tinjauan Yuridis Pengawasan Pemerintah Terhadap Pelaksanaan Fungsi Organisasi Kemasyarakatan Bidang Keagamaan”. Secara khusus, penelitian ini menyoroti efektifitas pengawasan ormas keagamaan dalam lingkup wilayah Kota Makassar.

Dalam penelitian ini diperoleh hasil analisis bahwa pemerintah daerah belum optimal melakukan pengawasan terhadap ormas karena mekanisme pengawasan yang tidak sistematis dan efektif karena implementasi tugas yang masih mengacu pada Permendagri Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendaftaran Ormas di Lingkungan Kemendagri dan Pemda. Peraturan tersebut bahkan telah dinyatakan tidak berlaku akibat terbitnya Permendagri Nomor 56 Tahun 2017 tentang Pengawasan Ormas. Olehnya, Pemda Makassar perlu mengubah pedoman peraturan jika ingin mencapai efektivitas pengawasan terhadap

ormas dengan membentuk “Tim Terpadu” sebagaimana amanat Permendagri terakhir tersebut.

Keempat, sebuah penelitian pada tahun 2022 ini dalam *Alauddin Law Development journal* yang ditulis oleh **Supardi** dan **Andi Safriani** dengan judul “Antinomi Asas *Contrarius Actus* dengan Asas *Due Process of Law* dalam Pembubaran Organisasi Masyarakat Tanpa Melalui Proses Peradilan”. Para peneliti ini merumuskan bahwa meskipun *Asas contrarius Actus* legal dan sah secara normatif tetapi keberadaannya yang menguasai pemerintah secara sepihak dapat membubarkan ormas menjadikannya bertentangan dengan asas *due process of law*.

Sementara dalam penelitian ini, fokus kajian penulis tidak sedang mengkomparasikan UU Ormas mana yang lebih baik dengan adanya penerapan asas *Contrarius Actus* seperti halnya penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Abdul Ra’up, S.H. Penelitian ini juga tidak secara parsial menganalisa penerapan Perppu Ormas dari sudut pandang prinsip hukum *Equality Before the Law* dan *Due Process of Law* untuk menghasilkan berbagai konsekuensi dan akibat hukum seperti skripsi Widia Wati, S.H. Begitupun dengan penelitian yang dilakukan oleh Prandy Arthayoga Louk Fanggi, S.H. dan penelitian bersama antara Supardi dan Andi Safriani yang menurut penulis berbeda secara lingkup dan spesifikasi kajian.

Adapun penelitian saya ini secara sengaja mencoba melakukan Studi Hukum yang secara konsep dirancang untuk menganalisa suatu

fenomena hukum dari berbagai variabel masalah dan beragam aspek hukum terutama yang meliputi penerapan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 dalam ranah pengaturan pembubaran ormas berdasarkan dimensi hak atas kebebasan berserikat sampai secara konkrit dan spesifik menelaah aktualisasinya terhadap pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia dalam kedudukannya sebagai Organisasi Kemasyarakatan.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian pada pokoknya adalah serangkaian cara dan strategi yang dapat digunakan penulis untuk mencari, memperoleh, mengumpulkan, mengolah, dan menganalisis data yang diperlukan sehingga mencapai tujuan penelitian agar dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Adapun penelitian hukum ini menggunakan metode:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada kaidah-kaidah atau asas-asas dalam arti hukum dikonsepsikan sebagai norma yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, ataupun doktrin dari para pakar hukum.²² Adapun karakteristik penelitian ini adalah sebagai berikut:²³

²² Bachtar, 2018, *Metode penelitian Hukum*, Unpam Press, Tangerang, hlm. 59-60.

²³ *Ibid*, hlm. 59-60.

- 1) Berfokus pada doktrin melalui analisis kaidah hukum yang ditemukan melalui hukum formal (*law in book*);
- 2) Sumber datanya adalah data sekunder;
- 3) Sifatnya murni hukum dan sarat nilai sehingga memerlukan kerangka konseptual;
- 4) *A priori*, penalaran silogisme deduktif, dan metode interpretasi untuk menjelaskan suatu gejala hukum;
- 5) Tidak diperlukan hipotesis; dan
- 6) Hendak menemukan kebenaran yang koheren, yaitu adanya kesesuaian antara aturan/tindakan hukum dengan norma/prinsip hukum.

2. Bahan Hukum

Rujukan data dalam penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder berarti data yang diperoleh dari hasil kepustakaan dan berbagai literatur hukum yang berkaitan dengan masalah penelitian.²⁴ Data yang penulis gunakan untuk menelaah masalah ini terdiri dari:²⁵

1. Bahan hukum primer, yaitu aturan tertulis yang ditegakkan oleh negara yang dapat ditemukan dalam berbagai putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, UU yang disahkan Parlemen,

²⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif-Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 34.

²⁵ Kornelius Benuf dan Muhammad Azhar, "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer", *Jurnal Gema Keadilan*, Vol. 7. Tahun 2020, hlm. 26.

serta keputusan para agen administrasi yang jika diuraikan terdiri atas Norma Dasar Pancasila, Peraturan Dasar, Batang tubuh UUD 1945, Tap MPR, Peraturan Perundang-undangan, yurisprudensi, traktat, serta bahan hukum tidak dikodifikasikan. Bahan hukum yang diperlukan penulis dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

- 1) Pancasila
- 2) Pasal 12, pasal 22, pasal 28, pasal 28C ayat (2), pasal 28E, pasal 28J, pasal 29, pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 3) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang;
- 4) Pasal 59, pasal 60, pasal 61, pasal 62, pasal 80A , dan Konsideran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan;
- 5) Bab XVI dan Bab XII Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan;
- 6) Pasal 22, pasal 23, pasal 24 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;

- 7) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 mengenai parameter yang dapat dijadikan dasar penetapan Perppu;
 - 8) Pasal 2 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa;
 - 9) Pasal 18, pasal 21, pasal 22 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Hak Politik;
 - 10) Bahan hukum primer lain yang terkait dan ditemukan pada saat proses pelaksanaan penelitian.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang berfungsi untuk membantu dan memperkuat data penelitian dari bahan hukum primer yang sifatnya bukan dokumen-dokumen resmi negara, contohnya adalah karya ilmiah para sarjana hukum terkemuka, buku-buku, jurnal, ataupun hasil-hasil penelitian dari berbagai platform penyedia informasi yang berisi materi tentang hukum.
 3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang berfungsi memberikan informasi penjabar berupa keterangan-keterangan yang biasanya disajikan secara definitif terhadap istilah-istilah hukum dan non hukum berdasarkan temuan ketika mengolah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Contohnya seperti kamus hukum, kamus bahasa, dan bibliografi.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan (*library research*). Adapun studi kepustakaan adalah proses

pengumpulan data terhadap berbagai macam dokumen dan bahan pustaka hukum yang dianggap dapat memberikan keterangan yang dibutuhkan untuk menjawab masalah yang diajukan dalam suatu penelitian.²⁶

Sebagaimana telah disebutkan diatas tentang bahan-bahan hukum yang akan menjadi rujukan penelitian, dalam hal ini penulis berusaha menginventarisasi dan mengelompokkan bahan-bahan hukum yang dibutuhkan berkaitan dengan objek bahasan penelitian dari berbagai sumber yang valid, baik dari berbagai dokumen kepustakaan maupun bahan hukum lain dari media elektronik dengan orientasi agar dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

4. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan Perundang-undangan dan pendekatan Konseptual. Merujuk pada buku Johnny Ibrahim berjudul "*Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*", bahwa dalam suatu penelitian normatif pasti menggunakan pendekatan perundang-undangan karena objek kajian penelitian selalu berangkat dari berbagai aturan hukum sebagai fokus dan tema sentral. Sementara pendekatan lain berfungsi untuk membuat analisis penelitian dapat lebih akurat dan membantu memperkaya pertimbangan-pertimbangan hukum penulis yang dalam penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual.²⁷

²⁶ M. Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 101.

²⁷ Irwansyah, 2015, *Metode Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 302-305.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) berarti menelaah keseluruhan perundangan dan regulasi yang berkaitan dengan objek hukum yang sedang dikaji.²⁸ Sehingga fokus peneliti melalui pendekatan ini adalah mampu menemukan norma hukum menyangkut hak kebebasan berserikat dalam berorganisasi baik pengaturannya dalam lingkup hukum nasional maupun berdasarkan hukum internasional atau sebagaimana yang telah diratifikasi agar kesesuaiannya dapat diuji dengan asas, prinsip, dan doktrin hukum yang berkembang melalui penerapannya dalam perppu ormas. Pendekatan ini juga akan membantu membuktikan apakah pemerintah sepenuhnya mengabaikan mekanisme kontrol lembaga peradilan

Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) penulis gunakan untuk menganalisa norma baru yang diterapkan pemerintah tentang pengaturan kebebasan berserikat dalam UU Nomor 16 Tahun 2017 berikut batasan dan subjektifitas yang dimiliki pemerintah ketika akan menjatuhkan sanksi pada ormas. Selain itu, karena dalam penelitian ini penulis menjadikan Organisasi HTI sebagai dasar tinjauan studi kasus, maka pendekatan ini juga berfungsi untuk menelaah berbagai sumber data sekunder tentang bagaimana pemerintah melalui regulasi dalam Perppu Ormas menganggap organisasi ini layak dibubarkan.²⁹

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, Edisi Revisi, 2014, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 133.

²⁹ Bachtiar, *Op. Cit*, hlm. 84.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dalam penelitian ini akan dikaji menggunakan metode analisis hukum kualitatif deskriptif. Artinya, analisis bahan hukum akan tampak eksploratoris dan doktrinal terhadap objek penelitian yang sedang dikaji dengan bahasan penjelasan secara deskriptif. Metode analisis ini juga bersifat preskriptif karena membahas kondisi hukum secara intrinsik yang memandang hukum sebagai suatu sistem nilai dan norma sosial.

Penulis terlebih dahulu akan mengadakan kajian terhadap salah satu bahan hukum primer yaitu UU Nomor 17 Tahun 2013 sebagai regulasi yang menggantikan pengaturan ormas sebelumnya yaitu UU nomor 8 Tahun 1985 yang berlaku pada masa orde baru. Kajian ini dimaksudkan untuk memahami semangat konstitusi dan konstruksi hukum yang dibangun dalam pembentukan peraturan tersebut.

Setelah memahami struktur norma UU diatas, penulis akan lanjut mengkaji substansi aturan yang terdapat pada UU Nomor 16 Tahun 2017. Disini akan dilakukan pendalaman materi peraturan dengan menelaah maksud dan politik hukum yang melatar belakangi pemerintah mengadakan perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2013. Upaya penelaahan ini akan sekaligus untuk mengetahui perubahan apa saja yang terjadi dalam pengaturan pembubaran Ormas dan perihal apa yang menjadi implikasi hukum terhadap norma baru yang diterapkan pemerintah dalam perubahan UU tentang Ormas ini.

Dalam upaya untuk memahami UU nomor 17 Tahun 2013 dan perubahannya, akan dikaji pula ketentuan hukum positif lain yang memuat tentang Organisasi Kemasyarakatan ataupun berbagai ketentuan lain berkaitan dengan kebebasan berserikat dan berkumpul yang sifatnya relevan baik dalam segi hierarki perundangan maupun *Ratio Legis* suatu asas dan norma yang terdapat dalam bahan hukum yang dikaji.

Metode deduktif kemudian akan digunakan dengan menetapkan prinsip, konsep, dan nilai yang lazim dikenal dalam praktik negara hukum untuk disandingkan dengan proses dan muatan perubahan dalam pembentukan UU Ormas, sehingga secara objektif penulis dapat mendeskripsikan secara utuh hal-hal yang tidak bersesuaian dengan ketentuan umum tersebut kedalam unsur-unsur khusus dari berbagai aspek hukum yang sebagaimana telah disebutkan dalam rumusan masalah.

Setelah menemukan perbedaan mekanisme perubahan pengaturan pembubaran Ormas dari berbagai ketentuan norma hukum, selanjutnya penulis akan menganalisis dan berinterpretasi mengenai implementasi hukum pemerintah yang menjadikan perppu ormas sebagai dasar untuk membubarkan Hizbut Tahrir Indonesia.

Akhirnya, penulis berharap dapat mencapai suatu kesimpulan mengenai apakah dengan meregulasi ulang peraturan ormas dan membubarkan ormas HTI menggunakan dasar hukum tersebut adalah suatu bentuk pelanggaran terhadap kebebasan berserikat dan berkumpul

bagi ormas atau justru ketentuannya telah memenuhi unsur preskriptif pengaturan hukum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN PERTAMA

A. Organisasi Kemasyarakatan

1. Sejarah Awal

Awal mula munculnya organisasi masa di dunia berawal dari keberadaan *civil society* (organisasi masyarakat sipil). Sedangkan konsep dari *civil society* sendiri dalam perkembangannya jika dirunut berasal dari Cicero, bahkan mungkin sampai kepada Aristoteles. Adapun yang pertama kali menggunakan istilah "*civil society*" adalah Cicero dalam filsafat politiknya dengan sebutan "*societies civils*".³⁰ Dalam tradisi Eropa ketika itu, istilah *civil society* masih diidentikkan dengan pengertian negara (*state*).

Baru kemudian pada paruh abad ke-18, istilah ini mengalami pergeseran makna sebagai dua entitas yang berbeda seiring dengan proses pembentukan sosial dan pembaharuan struktur politik di Eropa akibat pengaruh "zaman pencerahan" dan modernisasi.³¹ Pada masa ini, organisasi masyarakat sipil juga sempat dipahami secara radikal dengan penekanan pada kemandirian dan posisinya sebagai organ yang independen dari negara, sehingga bisa dipahami bahwa *civil society* adalah antitesa dari negara itu sendiri.

³⁰ Fauzan Ali Rasyid dan Agun Gunandjar Sudarsa, "Masyarakat Madani dalam Bingkai NKRI", *Jurnal Majelis*, Vol.1 Tahun 2021, hlm. 96.

³¹ *Ibid.*

Pemikiran ini ditentang oleh Hegel dan Marx yang mengedepankan untuk tetap diadakannya kontrol dari negara terhadap keberadaan *civil society* sebagai justifikasi terakhir pemilik ide universal.³² Tapi kembali disisi lain, gagasan Hegelian dan marxis ini masih dianggap kurang tepat karena mengabaikan independensi dari *civil society*, salah seorang tokoh yang mengkritisi hal ini adalah Antonio Gramsci.³³

Dari berbagai perdebatan ini, Ernest Gellner kemudian membuat rumusan mengenai *civil society* sebagai suatu organ institusi non pemerintah yang dalam menjalankan fungsinya bertindak sebagai penyeimbang terhadap negara, dan secara bersamaan tidak menghalangi negara dalam melaksanakan perannya dalam menjaga perdamaian maupun sebagai arbitrator terhadap segala macam kepentingan.³⁴

Menurut pandangan filosofis Hannah Arendt dan Jurgen Habermas bahwa *Civil Society* pada hakikatnya “mendemonstrasikan” mengenai pentingnya wacana publik sekaligus mengisyaratkan urgennya jaminan keberadaan ruang publik yang bebas, kedua elemen tersebut adalah makna yang sangat esensial dari organ sipil kemasyarakatan. Melalui instrumen ini pula, secara normatif akan dicapai adanya kesetaraan dalam

³² Suparman Marzuki, “Gerakan Menuju Masyarakat Sipil: Membaca Gerakan Bantuan Hukum LBH”, Jurnal Hukum, Nomor 17 Vol. 8 Tahun 2001, hlm. 121.

³³ *Ibid.*

³⁴ Ahmad Furqon, “Civil Society *Vis a Vis* Masyarakat Madani”, Jurnal Pemikiran Islam, Vol. 1 Tahun 2022, hlm. 5.

bernegara, transaksi beragam wacana, dan praktik kebebasan tanpa mengalami distorsi dan kekhawatiran.³⁵

2. Pengertian Ormas

Sejak awal terbentuknya UU Nomor 8 Tahun 1985 yang mengatur secara khusus tentang keormasan di Indonesia sampai dengan perubahannya yang terakhir melalui UU Nomor 16 tahun 2017, pendefinisian mengenai ormas selalu berangkat dari paradigma yang relatif sama. Pengertian ormas tetap pada konsep awalnya sebagaimana dijelaskan dalam UU Ormas pasal 1 ayat (1), bahwa:

Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Kesamaan pengertian menyangkut ormas ini tidak terlepas dari momentum bertemunya kesadaran antara pemerintah dan masyarakat terhadap pentingnya jaminan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul. Meskipun sempat terjadi distorsi mengenai cara pandang dan bagaimana memperlakukan ormas pada masa-masa awal terbentuknya regulasi, nyatanya peraturan ormas pada Era Soeharto tetap menjadi tonggak sejarah yang diusahakan untuk terus mengalami perbaikan hingga hari ini.

³⁵ Suparman Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 122.

Sehingga meskipun telah terjadi dua kali perubahan pengaturan ormas, termasuk didalamnya diselengi pembentukan UU Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM, beragam ratifikasi internasional berkaitan dengan hak kebebasan berserikat dan berkumpul, bahkan peristiwa reformasi dan empat kali amandemen UUD 1945, pengertian ormas tetap pada pemahaman semula yang menitikberatkan pada adanya proses partisipasi warga negara secara sukarela dalam upaya pembangunan nasional guna mewujudkan tujuan-tujuan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Kesukarelaan yang dimaksud dalam definisi tersebut tentu salah satunya mengacu kepada sifat dasar ormas yang seharusnya tidak berorientasi kepada keuntungan para anggota, melainkan untuk memberikan sumbangsih perbaikan kepada negara dengan sifat kekhususan masing-masing. Atas dasar pengertian tersebut pula, maka sudah sepatutnya menjadi kewajiban bagi negara untuk mengakomodasi ruang gerak dan memberikan hak-hak kebebasan berserikat dan berkumpul kepada ormas.

Adapun hal lain yang merupakan penekanan dalam setiap pendirian ormas daripada sekedar partisipasinya pada pembangunan nasional adalah perlunya mendasarkan gerakan pada Pancasila dan UUD 1945. Ketentuan tersebut bagi pemerintah adalah mutlak dan wajib dijunjung tinggi bagi setiap warga negara yang hendak berpartisipasi melalui ormas.

Pemerintah bahkan selalu menyisipkan sanksi yang tegas dalam muatan peraturan berupa pembubaran dan larangan bagi ormas yang dianggap tidak memenuhi ketentuan tersebut. Hanya saja, jika menilik sejarah terhadap implementasi penerapan sanksi tersebut, kepentingan pemerintah untuk menindak atas nama negara masih sangat memerlukan kehati-hatian karena kewenangan yang besar untuk dapat serta merta membubarkan ormas tersebut disisi lain mengandung potensi kesewenang-wenangan yang besar pula.

Terlepas dari pengertian ormas yang memiliki kesamaan sepanjang sejarah pengundangan, dalam perkembangan pengaturannya yang dinamis menjadikan UU ormas mengklasifikasi dua macam bentuk ormas, yaitu ormas berbadan hukum dan tidak berbadan hukum.³⁶ Jika berbentuk badan hukum, maka ormas tersebut dapat dikualifikasikan sebagai perkumpulan jika berbasis anggota dan akan berupa yayasan jika tidak berbasis anggota.³⁷

Berkaitan dengan pendaftaran, ormas berbadan hukum baru dinyatakan terdaftar setelah mendapatkan pengesahan badan hukum oleh Menteri Hukum dan HAM.³⁸ Sedangkan ormas yang tidak berbadan hukum baru dikatakan terdaftar setelah mendapatkan surat keterangan terdaftar

³⁶ Pasal 10 Ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

³⁷ *Ibid*, Pasal 11 Ayat (2) dan (3).

³⁸ *Ibid*, Pasal 12 Ayat (2).

(SKT) dari Menteri dalam Negeri.³⁹ Adapun ormas yang tidak terdaftar tidak serta merta dinyatakan tidak boleh berdiri atau terlarang, disamping tidak ada kewajiban dalam ketentuan perundangan, pendaftaran ormas juga pada intinya hanya bertujuan untuk memfasilitasi pendaftaran agar mudah diberdayakan.⁴⁰

3. Pengaturan Pembubaran Ormas di Indonesia

Sebagaimana diketahui bahwa perumusan pengaturan ormas di Indonesia telah dilakukan sebanyak tiga kali pada masa periode kepemimpinan yang berbeda. Dimana yang pertama kali diinisiasi pembentukannya adalah masa sebelum reformasi di era Soeharto sedangkan dua perubahan setelahnya dibuat pasca reformasi. Ada banyak perbedaan substantif yang terjadi setiap kali undang-undang ormas diadakan perubahan termasuk didalamnya menyoal pasal-pasal yang berkaitan dengan mekanisme pembubarannya.

1) Pembubaran Ormas Berdasarkan undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985

Rumusan mengenai pembubaran ormas dalam undang-undang ini diatur pada Bab VII bersamaan dan didahului dengan tindakan pembekuan oleh pemerintah. Artinya terhadap setiap tindakan pembubaran organisasi

³⁹ Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2016 tentang Pelaksanaan UU nomor 17 tahun 2013.

⁴⁰ Erizka Permatasari, dalam *hukumonline.com* dengan judul “Ormas Tidak Terdaftar = Ormas Terlarang, Benarkah?” yang terbit pada tanggal 18 Februari 2021, diakses pada tanggal 23 Januari 2023 melalui laman : <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ormas-tidak-terdaftar-ormas-terlarang--benarkah-lt602e31eb1593d>

oleh pemerintah akan didahului dengan pembekuan kegiatan ormasnya terlebih dahulu. Pembekuan terhadap ormas sendiri dapat terjadi apabila organisasi mengganggu keamanan dan ketertiban umum, dan/atau menerima bantuan asing tanpa persetujuan pemerintah pusat, dan/atau ormas yang sebaliknya memberikan bantuan kepada pihak asing sehingga merugikan kepentingan negara.⁴¹

Mengenai ciri dan jenis kegiatan ormas yang dianggap mengganggu keamanan dan ketertiban umum, bantuan dari pihak asing kepada ormas, serta bantuan dari ormas kepada pihak asing secara berturut-turut diatur dalam pasal 19, 20, dan 21 dalam undang-undang era orba ini. Adapun pemberian sanksi ini tidak serta merta langsung terjadi pembekuan ormas melainkan berjenjang sebagaimana kaidah dalam hukum administrasi, dimulai dari teguran sampai dengan pembekuan ormas sebagaimana diatur dalam pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986.

Dalam pasal 22 undang-undang ormas ini juga memuat kewajiban bahwa perlu adanya pertimbangan lembaga lain selain Pemerintah Pusat/Pemda sendiri dalam proses putusan penjatuhan sanksi pembekuan, yaitu Mahkamah Agung untuk organisasi yang skalanya nasional serta instansi daerah terkait dan Kementerian Dalam Negeri untuk organisasi

⁴¹ Pasal 18 Ayat (1) PP Nomor 18 Tahun 1986 tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

yang sifatnya lokal/daerah. Adapun organisasi yang tetap melakukan kegiatan setelah dibekukan, maka akan dibubarkan oleh pemerintah.⁴²

Apabila mengacu pada pasal 15, maka ormas dapat saja dibubarkan oleh pemerintah jika tidak memenuhi sejumlah ketentuan. *Pertama*, tidak menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas.⁴³ *Kedua*, tidak menetapkan tujuan organisasi dengan sifat kekhususan untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana terdapat dalam UUD 1945.⁴⁴ *Ketiga*, tidak mencantumkan asas tunggal Pancasila sebagai satu-satunya asas sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 peraturan ormas ini.⁴⁵ *Keempat*, tidak mempunyai anggaran dasar, tidak menghayati dan menerapkan Pancasila dan UUD 1945, serta tidak memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.⁴⁶

Secara terpisah, ada semacam penegasan dari pemerintah untuk dapat pula membubarkan organisasi yang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-leninisme serta hal lain yang dapat pula berupa ajaran, paham dan ideologi lain yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.⁴⁷

Dalam muatan peraturan ini pada intinya terdapat sejumlah pasal yang berisi penekanan mengenai kewajiban menggunakan Pancasila

⁴² Pasal 14 UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Masyarakat.

⁴³ *Ibid*, Pasal 2.

⁴⁴ *Ibid*, Pasal 3.

⁴⁵ *Ibid*, Pasal 4.

⁴⁶ *Ibid*, Pasal 7.

⁴⁷ *Ibid*, Pasal 16

sebagai asas tunggal organisasi. Terlepas dari segala dominasi orde baru dan konflik politik yang terjadi pada saat peraturan ini diundangkan, tetap saja ormas-ormas yang ada pada saat itu tidak punya pilihan lain selain merubah dan mencantumkan pancasila sebagai asas tunggal dalam anggaran dasarnya. Hal ini juga bermakna larangan terhadap penambahan asas lain terhadap anggaran dasar organisasi sebagaimana yang terjadi pada proses implementasinya yang juga diatur dalam undang-undang Partai Politik yang pengundangnya ditahun yang sama.⁴⁸

2) Pembubaran Ormas Berdasarkan Undang-Undang nomor 17 tahun 2013

Di era pasca reformasi, ketika telah terjadi amandemen terhadap konstitusi dan transformasi tata kelola kenegaraan, telah secara langsung mendorong pula organ negara untuk beradaptasi dengan nilai-nilai demokrasi dan praktik negara hukum. Termasuk perubahan yang paling substantif didalamnya adalah merevisi produk-produk hukum melalui peran lembaga legislasi, tak terkecuali perubahan terhadap regulasi ormas. Hal ini merupakan respon dari gejala semakin kuatnya partisipasi masyarakat untuk mengorganisasi dan melibatkan diri dalam memperjuangkan kepentingannya di ruang-ruang publik.

⁴⁸ Oom Komala Sandy, "Etnonasionalisme Paguyuban Pasundan dalam Asas Tunggal Pancasila 1980-1990 (Dari Pergerakan Politik ke Sosial Budaya), Avatara e-Journal Pendidikan Sejarah, Vol. 6 Tahun 2018, hlm. 195.

Perubahan pertama terhadap regulasi ormas diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 yang menggantikan UU Nomor 5 tahun 1985. Diantara perubahan yang nampak adalah jumlah pasal yang terdapat dalam peraturan ini yakni sebanyak 87 pasal dari sebelumnya yang hanya 20 pasal. Hal ini bisa menjadi indikasi bahwa pengaturan terhadap ormas jauh lebih lengkap dan komprehensif jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya. Adapun hal lain yang sifatnya krusial dalam perubahan peraturan ini adalah mengenai larangan dan mekanisme penjatuhan sanksi karena peran lembaga peradilan yang lebih dominan dalam hal pembubaran ormas dibanding peraturan sebelumnya.

Pembubaran ormas sendiri dapat dilakukan jika telah memenuhi sejumlah proses hukum yang ada, termasuk diantaranya terjadi setelah tidak diindahkannya sanksi administratif dan adanya putusan berkekuatan hukum tetap terhadap ormas oleh lembaga peradilan. Perihal pemberian sanksi administratif dalam peraturan ini dilaksanakan secara berjenjang sebagaimana yang diatur dalam pasal 61, yaitu berupa peringatan tertulis, penghentian bantuan dan/atau dana hibah, penghentian sementara kegiatan, sampai kepada pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum.

Mekanisme pembubaran ormas dalam peraturan ini dimulai dengan permintaan tertulis mengenai permohonan pembubaran ormas oleh menteri hukum dan HAM kepada kejaksaan untuk diajukan kepada pengadilan

negeri.⁴⁹ Permohonan ini harus disertai dengan bukti penjatuhan sanksi administratif oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah terhadap ormas yang bersangkutan agar selanjutnya diputus oleh pengadilan negeri dalam jangka waktu paling lama 60 hari sejak permohonan dibuat.⁵⁰ Maka setelah keluarnya putusan terhadap pembubaran ormas yang berkekuatan hukum tetap, baru kemudian pemerintah dapat memberikan sanksi pencabutan status badan hukum.

Dalam proses hukum yang terjadi diatas, dalam peraturan ini diatur pula sejumlah ketentuan mengenai jangka dan tambakan waktu yang diberikan kepada lembaga peradilan untuk memutus satu perkara. Selain itu, diberikan pula hak kepada ormas untuk membela diri dalam proses persidangan melalui keterangan dan menyertakan bukti.⁵¹ Adapun ketika ormas tidak terima dengan putusan pengadilan negeri, undang-undang ini memberikan kesempatan kepada ormas yang bersangkutan untuk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.⁵²

3) Pembubaran Ormas Berdasarkan Perppu nomor 2 tahun 2017/ UU Nomor 16 Tahun 2017

Berbeda dengan dua peraturan sebelumnya yang sejak awal terbitnya berbentuk undang-undang, regulasi pengaturan ormas terakhir ini dimuat dalam bentuk Perppu. Oleh karena itu dalam proses

⁴⁹ Pasal 70 ayat (1) dan (2) UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat.

⁵⁰ *Ibid*, Pasal 70 Ayat (3) dan Pasal 71 Ayat (1)

⁵¹ *Ibid*, Pasal 70 Ayat (7)

⁵² *Ibid*, Pasal 73 Ayat (1)

perancangannya melekat sifat, ciri, dan jenis dari model peraturan ini. Diantara yang termasuk didalamnya adalah inisiasi pembentukannya dari pihak eksekutif pemerintah dan dibuat karena adanya situasi genting dan memaksa dalam negara.

Perppu Ormas Nomor 2 Tahun 2017 ini ditandatangani oleh presiden Joko Widodo pada 10 juli 2017. Artinya hanya selang empat tahun dari perubahan pertama terhadap Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1985. Pemerintah beralasan sebagaimana termuat dalam konsideran pertimbangan peraturan ini bahwa undang-undang yang ada belum cukup untuk secara komprehensif mengatur ormas yang bertentangan dengan pancasila dan UUD 1945. Selain itu, UU Nomor 17 tahun 2013 belum menggunakan asas *contrarius actus* sehingga dalam rangka penegakan aturan dianggap tidak efektif untuk menerapkan sanksi terhadap ormas yang memiliki ajaran dan paham selain pancasila dan UUD 1945.

Menimbang itu semua, pemerintah merasa perlu mempertegas kembali mengenai definisi ormas, orientasi gerakannya, larangan-larangan, sampai dengan menyederhanakan dan mempercepat proses penjatuhan sanksi kepada ormas. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya 5 pasal yang berubah dari perppu ormas dan penghapusan sebanyak 18 pasal yang mengatur perihal mekanisme pemberian sanksi termasuk didalamnya tata cara pembubaran ormas.

Perppu ormas mengenal dua macam sanksi, yaitu sanksi administratif yang implementasi sanksinya berjenjang dan sanksi pidana dengan kategori sebagaimana disebutkan pada pasal 82 A dengan isi kriminalisasi terhadap orang yang melanggar ketentuan pasal 59 ayat (3) dan (4). Adapun sanksi administrasi dijatuhkan secara bertahap yang dimulai dari peringatan tertulis, pemberhentian kegiatan ormas yang bersangkutan, dan pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum.⁵³

Sanksi berupa peringatan tertulis yang dijatuhkan kepada ormas dalam undang-undang ini hanya diberikan 1 kali dalam jangka waktu 7 hari kerja sejak tanggal diterbitkannya peringatan.⁵⁴ Selanjutnya, ketika ormas yang bersangkutan tidak mematuhi peringatan tertulis, maka menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum dan HAM dapat langsung menghentikan kegiatan.⁵⁵ Adapun ormas yang masih tidak mengindahkan peringatan dan tetap melaksanakan kegiatan berdasarkan ketentuan sanksi administrasi dalam peraturan ini, maka menteri yang berwenang dapat mencabut surat keterangan terdaftar atau mencabut status badan hukum ormas yang menyalahi aturan tersebut.⁵⁶

⁵³ Pasal 61 Ayat (1) PERPPU Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas.

⁵⁴ *Ibid*, Pasal 62 Ayat (!)

⁵⁵ *Ibid*, Pasal 62 Ayat (2)

⁵⁶ *Ibid*, Pasal 62 Ayat (3)

4. Pengaturan Ormas di Indonesia

Organisasi masyarakat di Indonesia jika ditelusuri berasal dari gejolak sosial ekonomi yang terjadi pada masa kolonial Belanda melalui kapitalisme merkantilis. Kondisi itu turut mendorong terjadinya proses pembentukan sosial semacam industrialisasi, urbanisasi, sampai pendidikan modern. Salah satu dampaknya kemudian adalah lahirnya kesadaran yang didahului oleh kaum elit pribumi (sebagai kaum yang memiliki *privilege* untuk mengenyam pendidikan) untuk membentuk organisasi-organisasi sosial modern di awal abad ke-20.

Pada masa awal kemerdekaan, *civil society* di Indonesia sebenarnya sempat mengalami kemajuan karena masifnya pembentukan organisasi-organisasi sosial dan politik yang mendapat sambutan baik dari masyarakat. Hanya saja dalam perkembangannya atau ketika Indonesia berada pada fase sistem demokrasi terpimpin, *civil societies* ini mengalami distorsi pergerakan karena sistem politik yang seolah hanya menjadikan basis masa dari organisasi sebagai alat untuk melegitimasi kekuasaan politiknya.

Selanjutnya pada masa orde baru, akselerasi pembangunan ke arah industrialisasi mendorong terjadinya perubahan struktur sosial dalam masyarakat. Haluan politik kekuasaan orde baru yang ingin memperkuat posisi negara berdampak pada tereduksinya kemandirian dan partisipasi politik warga negara.

Sejarah pengaturan perkumpulan berbadan hukum di Indonesia, dimulai ketika dikeluarkannya Staatsblad Nomor 64 Tahun 1870 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum yang berisikan 11 pasal. Peraturan ini berlaku cukup lama dan tidak mengalami perubahan yang berarti dalam dinamisasi politik kenegaraan sampai kemudian lahir undang-undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.⁵⁷

Adapun jika kita mau merunut sejarah umum pembentukan pengaturan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul hingga terbentuknya UU Ormas, maka tahapannya sebagai berikut:⁵⁸

1. Pada tahun 1854, pemerintah Hindia Belanda mengundang *Burgerlijk wetboek* atau selanjutnya dikenal di Indonesia dengan Kitab Undang-Undang hukum Perdata (KUHPer). Secara normatif aturan ini memberikan ruang dan hak kepada masyarakat untuk membentuk perkumpulan-perkumpulan dalam bentuk keorganisasian yang sekaligus berfungsi sebagai wadah aspirasi politik. Pemerintah dalam hal ini memberikan pengakuan hukum pada perkumpulan dengan syarat mematuhi ketertiban umum atau berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Pada tanggal 18 maret 1870, Pemerintah Hindia Belanda kembali mengeluarkan *Staatsblad* Nomor 64 tahun 1870 yang mengatur

⁵⁷ Ali dan Sut, dalam *hukumonline.com* dengan Judul "UU Ormas, Riwayatmu Kini" yang terbit pada 10 Juni 2008, diakses pada tanggal 6 April 2021 melalui Laman: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol19452/uu-ormas-riwayatmukini-/>

⁵⁸ Komnas HAM, Standar Setting Kebebasan Berumpul dan Berorganisasi, *Op. Cit*, hlm. 3.

tentang perkumpulan badan hukum (*rechtspersoonlijkheid van verenigingen*) seperti firma, PT, dan koperasi. Selain itu, dalam pengaturan ini juga mengenal perkumpulan yang tidak berbadan hukum (*veregening*). Secara substansi peraturan ini menegaskan peran pemerintah yang terbagi atas dua unsur penting, yaitu keterlibatannya dalam memberikan pengakuan hukum berdasarkan kepentingan umum dan dapat melakukan pembubaran suatu perkumpulan melalui mekanisme peradilan.

3. Pada masa Orde Lama, pengaturan tentang kebebasan berserikat dan berkumpul tidak mengalami perubahan signifikan, dan cenderung masih menggunakan aturan yang berlaku pada zaman kolonial Belanda. Sementara pada masa Orde Baru, pemerintah mulai menyusun peraturan untuk mengendalikan organisasi masyarakat sipil dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Pengesahan ini merupakan fenomena dan entitas baru di Indonesia dalam aspek kebebasan berserikat dan berkumpul karena pranata dan istilah Ormas yang belum dikenal sebelumnya. Sayangnya dalam peraturan ini mengaburkan batas antara negara dan masyarakat dalam ruang-ruang publik karena kooptasi negara pada masyarakat. Akibat munculnya ketentuan ini melalui kewajiban asas tunggal Pancasila, pemerintah membekukan kegiatan Pelajar Islam

Indonesia (PII) melalui SK Menteri Dalam Negeri Nomor 120 dan 121 tanggal 10 Desember 1987.

4. Pada masa perkembangan selanjutnya, apalagi pasca reformasi kebebasan berkumpul dan berorganisasi mendapat perhatian khusus dari pemerintah sehingga menjadikan pengaturannya berjalan amat dinamis. Perhatian tersebut terwujud pada banyaknya jenis undang-undang yang lahir, seperti UU No. 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, UU No. 21 tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh, UU No. 16 Tahun 2001 Yayasan dengan perubahan melalui UU No. 28 Tahun 2004, UU No. 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang diubah dengan UU No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2013.

Pada dasarnya, sebagai suatu negara hukum dan memiliki pengakuan atas kedaulatan rakyat, sudah menjadi keniscayaan bagi Indonesia untuk menyelenggarakan negara demokratis dengan memberikan hak dan kebebasan kepada warga negara untuk membentuk perkumpulan atau berorganisasi. Olehnya dalam rangka mewujudkan keadilan sosial dan perikemanusiaan itu dalam konstitusi diatur secara eksplisit mengenai hak atas pembentukan organisasi dan perkumpulan

tersebut, yaitu termanifestasikan dalam pasal 28E ayat (3) UUD 1945 dan pasal 28 C ayat (2).⁵⁹

Pengaturan mengenai hak atas kebebasan berorganisasi di Indonesia masih menjadikan registrasi kepada pemerintah untuk mendapat pengakuan dan keabsahan dalam rangka memperoleh surat keterangan terdaftar atau berbadan hukum. Adapun bagi mereka yang tidak berbadan hukum biasanya tidak akan mendapatkan akses akan sumber daya negara bahkan sering didapati adanya stigma illegal bagi organisasi yang tidak berbadan hukum.⁶⁰ Hal ini tentu masih harus menjadi perhatian bagi pemerintah sebagai eksekutif untuk tetap menjaga adanya kebebasan bagi mereka yang memilih jalur “kemandirian” terhadap perjuangan aktualisasi visi dan kemurnian keorganisasian dari intervensi pemerintah.

B. HAK ASASI MANUSIA

1. Konsep Dasar dan Hakikat HAM

Hak asasi manusia secara definitif adalah hak alamiah dan murni milik manusia yang keberadaannya bukan merupakan pemberian masyarakat atau dari hukum positif yang berlaku melainkan semata-mata karena martabatnya sebagai manusia.⁶¹ Artinya, segala bentuk perbedaan berupa warna kulit, jenis kelamin, budaya, ataupun kewarganegaraan dan lain lain tidak mengurangi eksistensinya untuk memiliki hak-hak tersebut.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Suparman Marzuki, 2017, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 3.

Inilah alasan mengapa HAM itu disebut memiliki sifat universal, selain itu ketentuannya juga tidak dapat dicabut (*Inalienable*). Maksudnya adalah hak-hak itu melekat pada diri setiap manusia sebagai insani tanpa peduli seberapa parah perlakuan seseorang.⁶²

Gagasan mengenai hak asasi manusia berasal dari teori hak kodrati (*natural right theory*). Sedangkan teori kodrati sendiri jika ditelusuri bermula dari teori hukum kodrati (*natural law theory*), informasi ini bisa dirunut dari zaman kuno era filsafat Stoika hingga pada masa modern melalui tulisan Santo Thomas Aquinas tentang tulisan hukum kodratnya.⁶³ Grotius kemudian mengembangkan teori ini dengan memutus asal-usul teistiknya dan mengubahnya menjadi pemikiran sekuler yang rasional. Dengan landasan ini kemudian John Locke mengajukan teori tentang hak-hak kodrati yang saking berpengaruhnya memunculkan Revolusi Hak di Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis pada abad ke-17 dan ke-18.⁶⁴

John Locke menuangkan pemikiran dalam buku klasiknya berjudul, "*The Second Treatise of Civil government and a Letter Concerning Toleration*" dengan mengajukan kerangka berpikir bahwa semua individu dikaruniai alam semesta berupa hak yang melekat atas hidup, kebebasan dan kepemilikan, yang merupakan milik pribadi mereka dan tidak dapat

⁶² Rhona K.M. Smith, (dkk.), Cet. Pertama, 2008, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 1.

⁶³ Thomas Aquinas dalam teori hukum kodrati berpandangan bahwa thomistik yang mempostulasi hukum kodrati sebagai bagian dari hukum Tuhan dan nalar manusia dapat digunakan untuk mengetahuinya.

⁶⁴ Rhona K.M. Smith, (dkk.), *Op. Cit.*, hlm. 12.

dicabut atau dikurangi bahkan oleh Negara.⁶⁵ Ketentuan ini atas dasar adanya 'kontrak sosial' (*Social Contract*), Locke melanjutkan, bahwa apabila pemerintah mengabaikan kontrak sosial ini maka Rakyat di negara itu dapat secara bebas menurunkan penguasa dan dapat pula mengajukan pergantian dengan merekomendasikan seseorang yang dapat memenuhi kewajiban menghormati hak-hak individu tersebut.

Ide tentang hak asasi manusia atas dasar hukum kodrati ini tidak serta merta diterima dengan sukarela oleh filsuf lain, antara lain kritik keras melalui Edmund Burke dan Jeremy Bentham.⁶⁶ Burke menyoroti tentang teori hak-hak kodrati yang mengilhami kejadian revolusi Prancis dengan menyebut bahwa ide itu tidak benar dan hanya berdasar pada harapan yang sia-sia pada manusia.⁶⁷ Sedangkan Bentham yang merupakan seorang filsuf *utilitarian* asal Inggris mengkritik bahwa teori hak-hak kodrati itu pada akhirnya tidak dapat dikonfirmasi dan dibuktikan kebenarannya. Menurutnya, hak adalah sesuatu yang lahir pada saat hukum difungsikan, atau dengan kata lain hak ada karena ada hukum. Lebih lanjut ia menyebutkan bahwa teori tentang Hak-hak kodrati ini tidak lebih dari sekedar omong kosong. John Austin dengan Mazhab Positivismenya juga memperkuat argument Bentham tersebut dengan berpendapat bahwa

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ A. Widiada Gunakaya, 2017, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Penerbit Andi, Yogyakarta, hlm. 13.

⁶⁷ *Ibid.*

eksistensi dan isi hak tidak dapat diperoleh kecuali melalui Hukum Negara yang artinya Hak-hak kodrati itu tidak datang dari alam.⁶⁸

Menurut Scott Davidson, setelah kebiadaban menjelang dan selama Perang Dunia II, muncullah gerakan-gerakan untuk menghidupkan kembali hak kodrati sehingga mendorong terselenggaranya perancangan gagasan instrumen Internasional utama mengenai hak asasi manusia. Hal ini dimungkinkan menyusul terbentuknya Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1945. Meski mendapat kritik tajam, ide tentang hak-hak kodrati tetap mendapatkan perhatian dengan masifnya tuntutan dari negara-negara di dunia untuk membentuk peraturan HAM yang bersifat universal. Gerakan inilah yang kemudian mengilhami PBB untuk membentuk *Human Right Committee*.⁶⁹ Bidang ini pula yang kemudian dalam perkembangannya menginisiasi beragam deklarasi dan perjanjian internasional tentang hak asasi manusia seperti *universal Declaration of Human Rights* (1948) serta *International Covenant on Civil and Political Rights* dan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*. .

Dari sinilah dimulai gagasan Internasional tentang hak asasi manusia dengan menegaskan kembali melalui pembukaan Piagam PBB untuk membangun kepercayaan terhadap HAM, terhadap martabat manusia, dan terhadap kesetaraan. Hak asasi manusia pada masa ini telah

⁶⁸ Muhammad Ashri, 2018, *Hak Asasi Manusia: Filosofi, Teori, dan Instrumen Dasar*, CV.Social Politic Genius, Makassar, hlm. 35.

⁶⁹ Hendrawan, "Pemulihan Hak Politik Melalui Mekanisme Konstitusional", *Halu Oleo Law Review*, Vol. 2 Tahun 2018, hlm. 406.

dipandang sebagai parameter pencapaian bersama bagi semua rakyat dan bangsa. Hal ini juga ditandai dengan adanya pengakuan oleh masyarakat Internasional melalui PBB dengan pembentukan suatu rezim hukum hak asasi internasional yang dikenal dengan *International Bill of Human Right*.⁷⁰

Adapun konteks Hak Asasi Manusia dewasa ini telah jauh melampaui substansi hak-hak kodrati sebagaimana dirumuskan oleh John Locke. Alasannya adalah kandungan hak asasi sekarang tidak bisa lagi hanya sekedar mencakup hak-hak sipil dan politik, tapi juga dituntut untuk selalu relevan dengan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Meski begitu, tidak dapat dipungkiri bahwa konsep dan hakikat hak-hak kodrati ini menjadi pelopor terselenggaranya pengakuan Internasional terhadap keberadaan hak asasi manusia hari-hari ini.⁷¹

2. Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia

Pada masa awal kemerdekaan telah terjadi silang pendapat antara para tokoh pendiri bangsa, yaitu antara Soekarno-Soepomo dengan M. Hatta-Muhammad Yamin tentang perlu atau tidaknya pengaturan tentang hak asasi manusia dimasukkan dalam UUD RI. Soekarno pada pokoknya berpendapat bahwa pencantuman hak dalam Konstitusi RI akan merujuk pada paham individualisme dan liberalisasi sebagaimana terdapat di Prancis, hal ini ia nilai sama sekali tidak mencerminkan ciri bangsa Indonesia.

⁷⁰ Rhona K.M. Smith, (dkk.), *Op.Cit*, hlm. 14.

⁷¹ *Ibid*.

Menurut Soekarno *Grondwet* yang diklaim sebagai “*right of the citizen*” itu tidak akan menghilangkan kelaparan pada orang miskin, Soekarno meyakini bahwa pencantuman hak asasi dalam konstitusi itu belum perlu karena Indonesia pada dasarnya telah memiliki paham kekeluargaan, tolong menolong, gotong-royong dan keadilan sosial.⁷²

Adapun Soepomo juga menolak dimasukkannya ketentuan mengenai hak dalam Undang-Undang Dasar 1945 tetapi dengan sedikit perspektif yang berbeda. Penolakan ini didasarkan pada idenya tentang Negara Integralistik.⁷³ Ciri negara integralistik (*staatsidee* Integralistik) adalah menjamin tidak adanya pertentangan antara susunan hukum negara dan susunan hukum individu, karena individu dalam hal ini diartikan sebagai bagian organik dari Negara. Paham ini dia yakini sudah mampu untuk mengayomi golongan-golongan yang ada di Indonesia dengan pikiran dan prinsip “ketimuran”. Maka beliau menyatakan bahwa dengan ketentuan itu Hak Individu tidak lagi relevan dalam negara integralistik, yang ada adalah negara menjamin keselamatan hidup warga negara.

Adapun Hatta-Yamin di sisi yang lain juga bersikeras untuk tetap mencantumkan ketentuan hak asasi dalam UUD 1945. Hatta menyebut dengan tidak mengurangi rasa hormat kepada Soekarno dan Soepomo, bahwa dia pada dasarnya juga setuju dan melakukan penolakan pada

⁷²R.M. A.B. Kusuma, 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 352.

⁷³Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, hlm. 65-67.

paham individualisme dan liberalisme, tetapi yang dia khawatirkan adalah kekuasaan yang tidak terbatas pada negara, menjadikan pemerintah terjebak dalam kubangan otoritarianisme.⁷⁴

Sedangkan Muhammad Yamin dengan latar belakang pendidikan sarjana hukum Belanda dengan keras melawan argumen kepada pihak-pihak yang menolak dicantumkannya ketentuan hak warga negara dalam Undang-Undang Dasar 1945. Beliau menganggap bahwa dengan memuat ketentuan mengenai hak warga tersebut tidak serta merta membuat Indonesia berpaham liberalisme, melainkan itu hanya sebagai keharusan dalam rangka upaya perlindungan terhadap kemerdekaan yang telah dicapai, sehingga sangat pantas agar ketentuan mengenai hak asasi itu dicantumkan dalam konstitusi Negara.⁷⁵

Pada akhirnya, perdebatan ini berakhir dengan disertakannya ketentuan pasal tentang kebebasan berserikat dan berkumpul dengan memperhatikan batasan dari undang-undang, selain itu keterbatasan ini juga mencakup wilayah konseptual. Konsep dalam UUD 1945 masih menggunakan istilah Hak Warga Negara (*Rights of the Citizen*) bukan Hak Asasi Manusia (*Human Rights*). Implikasi dari penggunaan konsep ini adalah belum diakuinya prinsip *natural rights* yang mempercayai bahwa hak yang dimiliki manusia telah ada semenja ia dilahirkan. Konsekuensi lainnya

⁷⁴Muhammad Amin Putra, "Perkembangan Muatan HAM dalam Konstitusi di Indonesia", *Fiat Justitia*, Vol. 9 Tahun 2015, hlm. 210.

⁷⁵R.M. A.B. Kusuma, *Op. Cit*, hlm. 380.

adalah negara dalam hal pengaturan hak asasi hanya memiliki kedudukan sebagai *regulator of rights* dan bukan sebagai *the guardian of human rights* sebagaimana rujukan dalam rumusan sistem Perlindungan Internasional Hak Asasi Manusia.⁷⁶

Jika mengacu pada sejarah, maka konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 (1949-1959) justru telah memuat pasal-pasal tentang HAM yang lebih banyak dibandingkan dengan muatan HAM dalam rumusan UUD 1945. Bahkan rumusan dan materi yang tercantum dalam kedua rumusan undang-undang dasar tersebut telah merujuk pada muatan dan ketentuan sebagaimana terdapat dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*universal Declaration of Human right*).⁷⁷

Pada sidang konstituante yang diadakan antara tahun 1957-1959 memunculkan kembali perdebatan sengit tentang muatan konstitusi menyangkut Hak Asasi Manusia sebagai usaha untuk mengoreksi kelemahan UU 1945. Diskusi tentang ketentuan HAM dalam sidang konstituante ini sudah jauh lebih terbuka dan progresif karena atensi dan kesadaran yang besar dari para peserta sidang terhadap pentingnya menyertakan HAM dalam konstitusi.⁷⁸ Berbeda dengan sidang pada masa BPUPKI dahulu, pembahasan dalam majelis konstituante ini relatif

⁷⁶ Rhona K.M. Smith, (dkk.), *Op. Cit*, hlm. 240.

⁷⁷ Majda el Muhtaj, Edisi Kedua-Cet. Ke-5, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 200*", Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 9.

⁷⁸R. Herlambang Perdana Wiratman, "Kebebasan Berekspresi, Penelusuran Pemikiran dalam Konstitusi di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6 Tahun 2009, hlm. 120.

menempatkan Hak Asasi Manusia dalam Pengertian *Natural Rights* dan menganggapnya sebagai bagian dari substansi UUD.

Dalam sidang konstituante itu sebenarnya telah diperoleh kesepakatan sejumlah 24 macam ketentuan yang mengatur tentang persoalan hak asasi manusia. Tetapi kemudian, Dewan Konstituante ini dibubarkan secara sepihak oleh Pemerintahan Soekarno, akibatnya segala macam keputusan yang dicapai didalamnya juga dikesampingkan, termasuk diantaranya adalah pengaturan hak asasi manusia. Hal ini juga ditandai dengan keluarnya "Dekrit 5 Juli 1959".

Babak baru dalam perkembangan hak asasi manusia dalam konstitusi RI selanjutnya adalah Keputusan Presiden Soekarno untuk kembali kepada UUD 1945. Keputusan ini dituangkan melalui Keppres nomor 150 Tahun 1959 dengan inti pernyataan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 akan berlaku kembali.⁷⁹ Keppres ini sekaligus menjadi pernyataan bahwa segala ketentuan berkenaan dengan Hak Asasi Manusia yang berlaku dalam konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 diiadakan dan akan berlaku kembali sebagaimana tercantum dalam rumusan Konstitusi UUD 1945.⁸⁰

Setelah jatuhnya rezim orde lama, diskusi tentang hak asasi manusia kembali mencuat ke permukaan. Kemudian memasuki Periodisasi awal

⁷⁹ Danang Risdiarto, "Legalitas Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Pengaruhnya Bagi Perkembangan Demokrasi di Indonesia", Jurnal Legislasi Nasional, Vol. 15 Tahun 2018, hlm. 66.

⁸⁰ R. Herlambang Perdana Wiratman, *Op. Cit*, Hlm. 121-122.

rezim Presiden Soeharto, Majelis Permusyawaratan Rakyat sementara (MPRS) merancang dokumen dengan sebutan “Piagam Hak-Hak Asasi Manusia dan Hak-Hak serta Kewajiban Warga Negara”. Namun, jika mau menilik sejarah dengan berbagai gejolak politik pada masa itu menjadikan piagam ini tidak pernah diberlakukan. Menurut Sekjen MPRS, Abdulkadir Besar, penyebab gagal berlakunya kedua piagam tersebut adalah berawal dari keinginan Presiden Soeharto agar secepatnya dilantik menjadi presiden penuh.⁸¹

Adapun pada masa itu posisi Soeharto juga adalah Presiden Republik Indonesia. Abdulkadir menyatakan keinginan Soeharto tersebut dilandasi oleh kemauannya untuk mengikuti sidang *Inter-Governmental Group on Indonesia (IGGI)* yang akan diselenggarakan pertama kali di Tokyo. Pada akhirnya atas berbagai desakan yang terjadi, oleh MPRS atas pimpinan A.H. Nasution melantik Soeharto sebagai Presiden penuh.⁸²

Pada masa awal kepemimpinan Soeharto, pemerintah sering mengkampanyekan slogan penegakkan dan perlindungan HAM melalui berbagai macam seminar untuk sekedar meyakinkan masyarakat tentang jaminan HAM di Indonesia. Mulai dengan adanya rekomendasi pembentukan pengadilan dan Komisi HAM di kawasan Asia, sampai dengan rekomendasi untuk segera dilakukannya uji materil terhadap

⁸¹ Rhona K.M. smith, (dkk.), *Op. Cit*, hlm. 249.

⁸² *Ibid.*

perlindungan kebebasan dasar manusia.⁸³ Namun tidak bisa dipungkiri, pada masa ini juga masih terdapat gejolak dan ketakutan dari pemerintah untuk mengadopsi paham HAM dalam sistem perundang-undangan karena citra liberalisme dan individualisme yang dianggap melekat pada negara imperialis dan tidak sesuai dengan kultur di Indonesia.

Indonesia dalam perkembangannya pada masa orba juga ikut meratifikasi beberapa konvensi HAM seperti masalah diskriminasi terhadap perempuan, apartheid dalam olahraga, dan konvensi hak anak.⁸⁴ Namun jika menilik sejarah, nilai-nilai ideal HAM yang coba digalakkan oleh pemerintah masih jauh dari implementasi akibat banyaknya fakta pelanggaran HAM. Baru kemudian pada tahun 1993, masyarakat Indonesia seolah mendapat titik terang dengan dibentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia melalui Keppres Nomor 50 Tahun 1993. Begitupun dengan konsep pemahaman pemerintah yang mulai bergeser tentang HAM dari yang semula partikularisme ke arah universal.⁸⁵

Sampai pada akhirnya rezim era Soeharto tumbang dan memunculkan arus besar gerakan bernama “Reformasi” yang secara ‘paksa’ membuka keran diskusi menyangkut wacana baru pembentukan peraturan yang menyoal hak asasi manusia secara menyeluruh. Pada

⁸³ Gita Ramaida Hamada, Makalah: “Dinamika Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia”, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Gunung Djati, Bandung, 2019, hlm. 2.

⁸⁴ Dede Kania, 2018, *Hak Asasi Manusia dalam Realita Global*, Manggu makmur Tanjung Lestari, Bandung, hlm. 43.

⁸⁵ Asror Nawawi, “Komnas HAM: Suatu Upaya Penegakan HAM di Indonesia”, Jurnal Hukum Progresif, Vol. 11 Tahun 2017, hlm. 1873.

masa ini, MPR sebagai organ tertinggi negara pada tanggal 13 November 1998 memberlakukan ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Inti ketetapan ini berisikan perintah berupa penugasan kepada lembaga-lembaga tinggi negara, dan seluruh lingkup aparatur pemerintah, untuk menghormati, menegakkan, dan menyebarkan pemahaman berkaitan dengan hak asasi manusia kepada masyarakat. Ketetapan ini secara langsung juga memuat penegasan kepada Presiden dan DPR agar segera melakukan ratifikasi terhadap berbagai instrumen PBB tentang hak Asasi Manusia dengan memperhatikan Pancasila dan UUD 1945.⁸⁶

Sebelum adanya Ketetapan oleh MPR tersebut, pada tanggal 15 agustus 1998 Presiden B.J Habibie sebenarnya telah memberlakukan Keppres Nomor 129 Tahun 1998 tentang Rancangan Aksi Nasional Hak Asasi Manusia 1998-2003 yang biasa dikenal dengan sebutan singkat RANHAM. Keppres ini memuat sejumlah ketentuan dengan penegasan bahwa RANHAM akan dilaksanakan secara berkesinambungan yang akan ditinjau dan coba disempurnakan setiap 5 (lima) tahun.⁸⁷

Baru kemudian sebagai wujud komitmen diadakannya reformasi 1998 berkaitan dengan penegakan HAM di Indonesia, pemerintah menetapkan Perubahan Kedua UUD 1945 dalam Sidang Tahunan MPR

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 1876.

⁸⁷ Republik Indonesia, 1998, *Keputusan Presiden tentang Rencana Hak Asasi Manusia Indonesia*, Pasal 1 ayat (3).

yang pertama (7-18 Agustus 2000). Babakan ini dianggap sebagai perubahan besar karena dalam sidang ini diatur tentang “Hak Asasi Manusia” secara khusus yang dimuat dalam Bab tersendiri, yaitu Bab XA. Secara umum Bab ini hendak memperluas ketentuan yang terdapat pada Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 dari yang semula hanya terdiri dari satu (1) pasal dan satu(1) ayat, menjadi beberapa ketentuan sebagaimana yang terdapat diantara pasal 28A sampai pasal 28J. Meskipun bisa dikatakan terjadi perubahan signifikan dalam hal regulasi pengaturan hak asasi manusia, disisi lain pemerintah tetap masih harus terus melakukan perbaikan-perbaikan dalam Pengaturan dan Penegakan HAM.

Sebenarnya jika mengelompokkan hak dalam UUD 1945, maka jaminan tentang pengaturan hak konstitusional warga negara, tidak hanya terbatas dan terdapat pada Bab X mengenai Hak Asasi Manusia, melainkan juga mencakup hak-hak lain yang terdiri atas hak politik, kultural, ekonomi, hak kolektif, hak atas pembangunan dan lain-lain.

Perumusan hak asasi manusia dalam UUD 1945 secara umum dapat dipahami dengan beberapa catatan.⁸⁸ *Pertama*, ketentuan hak yang terdapat dalam konstitusi ini secara fundamental diformulasikan sebagai hak setiap orang (*individual right*). *Kedua*, Jika memperhatikan prinsip universalitas HAM maka perbedaan perumusan mengenai hak asasi manusia dalam posisinya sebagai hak individual berimplikasi pada akan

⁸⁸ Rhona K.M. smith, (dkk.), *Op.Cit*, hlm. 281.

adanya pemberian jaminan terhadap setiap orang dalam sistem hukum manapun. *Ketiga*, pelaksanaan hak konstitusional tertentu dapat saling terkait dengan hubungan konstitusional warga negara dengan elemen konstitusi dan negara (*constitutional and political relation*).

3. Prinsip-Prinsip Kebebasan Berserika dan Berkumpul

Keberadaan prinsip terhadap penegakan dan akselerasi peraturan pemerintah memiliki urgensi yang teramat penting untuk memelihara nilai-nilai kebebasan berkumpul dan berorganisasi di Indonesia. Ada dua prinsip utama yang bisa dijadikan acuan terkait kebebasan berkumpul dan berorganisasi tersebut yaitu prinsip non-diskriminasi dan prinsip proporsionalitas.⁸⁹

Prinsip non-diskriminasi artinya setiap warga negara berhak untuk membentuk suatu perkumpulan dan organisasi berdasarkan perlakuan yang sama dihadapan hukum. Prinsip ini tidak menghendaki segala tindakan yang mengarah pada diskriminasi baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga negara dalam hal ini memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan hukum pada warga negara untuk menjamin hak atas kebebasan berorganisasinya.

Prinsip non-diskriminasi juga menghendaki agar negara dan instrumen hukumnya dapat bertindak secara adil berkenaan dengan pengaturan keorganisasian, mulai dari pendirian, pendaftaran, dan

⁸⁹ *The International Covenant on Civil and Political Right (ICCPR)*, Pasal 14.

kegiatannya. Perlakuan berbeda terhadap organisasi dari sisi penerapan hukum akan berimplikasi pada perlakuan diskriminatif. Maka penting bagi Indonesia sebagai negara hukum untuk memberikan penekanan pada aktualisasi pemberlakuan asas kesetaraan dihadapan hukum.

Sedangkan prinsip proporsionalitas penekanannya pada peran pemerintah untuk memastikan keterlibatannya dalam pengaturan dan pengendalian hak atas kebebasan berkumpul dan berorganisasi sesuai dengan batas-batas kebutuhan masyarakat dalam tataran demokratis, selain itu segala tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka menegakkan hukum seharusnya bersifat melayani atau paling tidak membuat masyarakat satu sama lain merasa nyaman menjalankan kebebasan berserikatnya. Sikap bijak pemerintah untuk mengambil tindakan yang menyeimbangkan antara berbagai kepentingan yang berlawanan juga menjadi tuntunan utama dalam prinsip ini untuk mengelola hak-hak atas kebebasan tersebut.

4. Prinsip Derogasi Hak Atas Kebebasan Berserikat dan Berkumpul

Setelah Perang Dunia II selesai, muncul keinginan negara-negara di dunia untuk membentuk suatu rumusan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia yang dapat diakui seluruh dunia dengan standar prinsip yang bersifat universal pada perilaku manusia. Inisiasi awal dalam wacana perumusannya adalah dengan membentuk dewan Komisi Hak Asasi Manusia (*Commission on Human Right*) dalam tubuh keorganisasian PBB.

Komisi hak asasi manusia ini melaksanakan sidang dengan materi pembahasan yang didominasi oleh hak-hak dalam aspek politik bernegara, adapun hal lain menjadi perhatian adalah menyangkut hak-hak asasi dalam bidang ekonomi. Kedua jenis HAM ini menjadi prioritas utama karena dianggap paling terdampak pasca Perang Dunia II. Sidang yang diadakan tahun 1948 ini menghasilkan “*Universal Declaration of human Right*” yang diterima sebanyak 48 negara anggota PBB, sementara delapan (8) negara lain termasuk diantaranya Uni soviet memilih tidak memberikan suaranya (*abstain*).⁹⁰

Sidang pembahasan dalam badan PBB ini termasuk cepat dalam merumuskan ketentuan perlindungan hak asasi manusia yang akan berlaku karena hanya memerlukan waktu dua tahun. Salah satu alasan deklarasi universal ini dapat dirumuskan dalam waktu singkat adalah sifatnya yang “tidak mengikat secara yuridis”.

Deklarasi hak asasi manusia ini pada dasarnya dibentuk dengan tujuan menciptakan norma yang dapat berperan sebagai pedoman umum penegakan HAM di dunia. Implikasi dengan pengaturan norma hukum tersebut menjadikan rumusan tentang hak dan kebebasan diatur dalam pengertian yang luas sehingga terkesan bebas nilai dan tanpa batasan norma. Satu-satunya pembatasan yang ada dalam rumusan ini terdapat pada pasal 29 yaitu:

⁹⁰Miriam Budiarjo, *Op. Cit*, hlm. 218.

Setiap orang mempunyai kewajiban terhadap masyarakatnya dan bahwa dalam pelaksanaan hak-hak dan kekuasaan-kekuasaannya setiap orang hanya dapat dibatasi oleh hukum yang semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang layak atas hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dalam rangka memenuhi persyaratan-persyaratan yang adil dalam hal moralitas, kesusilaan, ketertiban umum, kesejahteraan umum yang adil dalam masyarakat yang demokratis.⁹¹

Walaupun deklarasi universal tentang hak asasi manusia ini dikatakan tidak mengikat secara yuridis, tetapi secara moral, politik, dan edukatif sangat berpengaruh secara signifikan. Buktinya adalah rumusan ini selalu dijadikan patokan dalam perumusan perundang-undangan terhadap hak asasi manusia di berbagai negara di dunia.

Jika dalam deklarasi HAM sebelumnya masih dianggap tidak berisikan ketentuan yang mengikat secara yurisdiksi, maka tahapan yang diupayakan selanjutnya oleh komisi hak asasi PBB ini adalah membentuk semacam Perjanjian Internasional dengan menyertakan substansi hukum yang mengikat (*something more legally binding than a mere declaration*).

Rumusan ini juga memuat secara rinci kedudukan aparatur pelaksana dan bagaimana mekanisme pengawasan terhadap penegakan HAM, ditambah lagi dengan hak-hak yang akan dijelaskan implikasinya. Pada akhirnya tercapailah kesepakatan untuk membentuk dua kovenan,

⁹¹ Pasal 29 ayat (1) dan (2) Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia

yaitu *International Covenant on civil and Political Rights (ICCPR)* dan *Internasional Covenant on Economics, Social and Cultural Rights*).⁹²

Dalam proses pemberlakuan, ternyata kovenan internasional hak sipil dan politik mengalami kendala dalam implementasinya, hal ini dipengaruhi oleh tuntutan sistem hukum internasional yang sifatnya rumit, seperti kedudukan individu sebagai subjek hukum internasional, prinsip kedaulatan suatu negara masing-masing, sampai dengan persoalan yurisdiksi domestik.

Pasal 2 Piagam PBB mengatur ketentuan bahwa komisi hak asasi manusia tidak memiliki wewenang untuk terlibat dalam yurisdiksi domestik negara, sebagaimana dinyatakan:

Nothing contained in the present Chapter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state (Tiada dalam piagam ini yang memberi wewenang kepada PBB untuk campur tangan dalam hal-hal yang pada hakikatnya termasuk yurisdiksi setiap negara.

Pasal ini secara implisit mengurangi bobot hukum hak politik karena pelaksanaannya yang harus menyesuaikan dengan sistem perundang-undangan dari negara yang bersangkutan. Pengaturan hak asasi manusia dalam deklarasi 1948 yang tanpa batasan atau restriksi membuat negara-negara yang mau meratifikasi merasa khawatir terhadap stabilitas nasional karena substansinya yang berpotensi menyelewengi perundang-undangan.

⁹² Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik telah diratifikasi di Indonesia melalui UU Nomor 12 Tahun 2004. Sedangkan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya diratifikasi lewat UU Nomor 11 Tahun 2005.

Oleh sebab itu, pengaturan ketentuannya sangat hati-hati agar tidak ada hukum domestik yang dilanggar. Perdebatan perihal “pembatasan” ini bahkan memakan waktu yang cukup lama, sebab jika tidak dimuat maka akan membuat banyak negara menolak untuk meratifikasi konvensi tersebut.⁹³

Pada akhirnya, ketentuan mengenai hak asasi dalam kovenan internasional mengatur pembatasan hak untuk mempermudah proses implementasinya. Adapun secara umum ketentuan hak asasi dalam kovenan ini memiliki sifat-sifat sebagai berikut:⁹⁴

- a. Umumnya pada hak asasi tidak mengandung restriksi (batasan).
- b. Dimungkinkan melakukan restriksi dalam keadaan darurat.
- c. Hak asasi yang boleh di restriksi oleh Undang-Undang terdiri dari: pasal 19 (kebebasan berpendapat), pasal 21 (kebebasan berkumpul secara damai), pasal 22 (kebebasan berserikat).
- d. Jenis pengaturan Hak asasi yang tidak dapat di restriksi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*): pasal 6 (hak atas hidup), pasal 7 (hak untuk tidak disiksa), pasal 8 (hak untuk tidak diperbudak), pasal 15 (kadaluarsa kasus kriminal atau non-retroaktif), pasal 16 (persamaan dimuka hukum), pasal 18 (hak untuk berpikir, berkeyakinan, dan beragama).

⁹³ Miriam Budiarjo, *Op.Cit*, hlm. 218-224.

⁹⁴ *Ibid.*

Klasifikasi diatas menunjukkan bahwa hukum internasional melalui ICCPR mengatur ketentuan tentang hak berserikat sebagai *derogable rights* (hak yang dapat dibatasi). Hanya saja pembatasan tersebut haruslah memenuhi beberapa ketentuan, yaitu atas dasar kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan kesehatan dan moral masyarakat, serta untuk melindungi hak dan kebebasan orang lain.⁹⁵

Adapun kondisi lain yang mengatur dibolehkannya pembatasan terhadap hak sipil dan politik adalah pada saat terjadi keadaan darurat.⁹⁶ Praktiknya pun harus disertai dengan syarat untuk tidak mendiskriminasi ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau asal usul sosial. Karena kondisi darurat dilakukan dengan mengenyampingkan hak sipil dan politik, maka pemberlakuannya bersifat sementara dan harus dengan jangnan waktu yang jelas. Dalam proses pembatasan hak tersebut, pemerintah juga dituntut untuk memberikan pengumuman dan pernyataan resmi terlebih dahulu kepada publik.

Adanya sejumlah ketentuan yang harus terpenuhi terlebih dahulu sebelum dilakukannya pembatasan terhadap hak sipil dan politik menunjukkan bahwa pemerintah tidak boleh sembarangan dalam mengurangi dan membatasi hak warga negara bahkan dalam kedudukannya sebagai hak yang dapat di restriksi. Hal ini juga didasari oleh

⁹⁵ Pasal 21 dan Pasal 22 ayat (2) Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik.

⁹⁶ *Ibid*, Pasal 4 Ayat (1).

hukum Internasional sendiri yang mengatur ketentuan pembatasan dan pengurangan hak dalam ICCPR berdasarkan prinsip Siracusa (*Siracusa Principles*).⁹⁷

Prinsip ini menyatakan bahwa pembatasan terhadap hak sipil dan politik (termasuk hak berserikat) hanya dapat terlaksana jika diperlukan dan memenuhi beberapa kriteria. *Pertama*, bisa dibenarkan dalam kovenan. *Kedua* merespon kebutuhan sosial. *Ketiga*, mencapai tujuan yang sah. *Keempat*, proporsional pada tujuan.⁹⁸

Dalam sistem hukum nasional sendiri, sebenarnya sebelum pemerintah meratifikasi ICCPR melalui UU Nomor 5 Tahun 2005, pada dasarnya UUD 1945 setelah amandemen telah memberikan klasifikasi mengenai sejumlah hak yang tidak dapat diberikan pembatasan dalam pemenuhannya, termasuk kriteria (keadaan) dibolehkannya pembatasan tersebut dan instrumen hukum apa yang seyogyanya digunakan pemerintah ketika akan melakukan pembatasan. Hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun tersebut sebagaimana dicantumkan dalam pasal 28I ayat (1) UUD.⁹⁹

Sedangkan hak-hak diluar pasal tersebut boleh dibatasi pemenuhannya dengan beberapa ketentuan sebagaimana terdapat pada

⁹⁷ Prinsip ini dihasilkan oleh sekelompok ahli hukum internasional pada Mei 1984 di siracusa, Italia.

⁹⁸Victor Imanuel W. Nalle, *Op. Cit*, hlm. 257.

⁹⁹ Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

pasal 28J ayat (2) UUD 1945, yaitu atas dasar pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi orang lain, memenuhi tuntutan yang adil terhadap pertimbangan moral, kepatuhan terhadap nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat demokratis. Pada pasal ini pula dinyatakan bahwa instrumen hukum yang bisa dipakai pemerintah untuk dapat melakukan pembatasan sesuai ketentuan konstitusi termasuk dalam hal ini kebebasan berserikat dan berkumpul adalah melalui undang-undang.

Hal ini juga diamini oleh *European Commission for Democracy through Law* (Venice Commission) ketika memberikan opini tentang perlindungan hak asasi manusia dalam keadaan darurat. Menurutnya, pembatasan HAM bisa dilakukan oleh pemerintah sepanjang negara tersebut dalam situasi darurat atau keadaan bahaya. Prasyarat tersebut diikuti dengan anjuran agar sebaiknya pengaturan mengenai pembatasan terhadap hak tersebut dinyatakan dalam konstitusi. Senada dengan ketentuan Konstitusi Indonesia, Komisi ini sekaligus juga menyatakan bahwa sudah seharusnya keputusan terhadap pembatasan tersebut dimuat dalam undang-undang.¹⁰⁰

Idealnya dalam suatu pembatasan hak asasi manusia sudah seharusnya dicantumkan dalam sistem hukum nasional. Alasannya adalah agar seluruh warga negara mengetahui adanya pembatasan tertentu dalam

¹⁰⁰ Victor Imanuel dalam *European Commission for Democracy through Law* (Venice Commission), *Opinion on the Protection of Human rights in Emergency Situation*, 2016, Council of Europe, Strasbourg, hlm. 13.

HAM dan agar secara bersama-sama mengawasi pemerintah supaya dalam pelaksanaan pembatasan dan pengurangan hak tersebut tidak bertindak sewenang-wenang. Selain itu penetapan tujuan negara dalam memberlakukan pembatasan hak dan kebebasan harus jelas, karena pembatasan pada dasarnya hanya diperlukan untuk memenuhi tujuan yang telah ditentukan secara sah tersebut.¹⁰¹

C. Pembahasan Pengaturan Pembubaran Ormas dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2017 terhadap Kesesuaiannya dengan Prinsip Hak atas Kebebasan Berserikat dan Berkumpul serta Asas Kepastian Hukum

Organisasi Kemasyarakatan (ormas) dalam kerangka gerakan *civil society* telah sejak lama berkiprah dalam sejarah kekuasaan dan sudah terbukti memiliki peran yang strategis dalam membersamai proses perjuangan kemerdekaan Indonesia. Jimly Asshiddiqie pernah menyatakan bahwa dalam suatu negara yang menghendaki kehidupan demokratis, terdapat nilai yang sama besar antara negara, *civil society*, dan pasar.¹⁰² Pendapat tersebut mengisyaratkan pentingnya keberadaan peran-peran yang dimiliki *civil society* termasuk ormas dengan segala macam kekhususan bentuk dan orientasi organisasinya dalam konfigurasi bernegara.

¹⁰¹ Rhona K.M. Smith, (dkk.), *Op.Cit*, hlm. 51.

¹⁰² Jimly Asshiddiqie ketika memberikan ceramah pada acara Pelantikan Majelis Nasional Korps Alumni Himpunan Mahasiswa Islam (KAHMI), 2008.

Hanya saja secara normatif, regulasi ormas sendiri baru diundangkan pada masa orde baru yakni melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU No. 8/1985). Sebelum berlakunya peraturan ini, praktis yang menjadi acuan negara dalam ranah implementasi terhadap hak-hak untuk berserikat dan berkumpul utamanya bagi organisasi berbadan hukum adalah norma umum dalam Konstitusi dan produk kolonial Belanda berupa Staatsblad Nomor 64 Tahun 1870 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum (*rechtspersoonlijkheid van verenigingen*). Adapun peraturan lain yang mengatur perihal perkumpulan baru dibentuk terakhir kali dalam Staatsblad Nomor 570 Tahun 1939 tentang Perkumpulan Indonesia pada wilayah Jawa dan Madura, sebelum akhirnya disempurnakan melalui Staatsblad 1942 Nomor 13 Junto Nomor 14. Meski begitu, norma hukum dalam dua peraturan tersebut belum mengatur secara tegas perihal definisi perserikatan dan perkumpulan.¹⁰³

Salah satu aspek yang menarik untuk diperhatikan dalam Staatblaad 1870 adalah kedudukannya yang secara substansi telah melibatkan organ lain berdasarkan aspek-aspek kepentingan umum melalui peradilan dalam proses penyelesaian perkara.¹⁰⁴ Begitupun alur hukum dalam proses mencapai keputusan untuk menjatuhkan sanksi terhadap suatu

¹⁰³ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perkumpulan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2016.

¹⁰⁴ Pasal 6 dalam *Staatblaad* ini menjelaskan tentang diberikannya kewenangan kepada kejaksaan untuk menuntut perkumpulan berbadan hukum yang menyimpangi statuta Gubernur Jenderal pada masa itu di depan hakim perdata (lembaga peradilan),

perkumpulan, maka proses penanganan perkaranya harus melalui muka pengadilan. Artinya, hukum yang dibentuk pada masa penjajahan ini bahkan telah memperhatikan urgensi peran peradilan dalam mengakomodasi pengaturan kebebasan berserikat dan berkumpul kendatipun kita menyaksikan dalam proses sejarah dan implementasinya masih belum maksimal dan sangat amat politis mengikuti konflik dan dinamika kebangsaan.

Meskipun pengaturan perkumpulan dalam *staatblaad* itu sebenarnya merujuk pada bentuk-bentuk badan hukum seperti Perseroan Terbatas, Firma, atau Koperasi, dan bukan mengkonotasi pengertian ormas dalam kerangka kebebasan berserikat dan berkumpul sebagaimana objek bahasan penulis, tetap saja cikal bakal keberadaan peraturan tersebut telah digunakan sebagai patokan lahirnya UU Ormas. Keterlibatan proses peradilan dalam regulasi yang bahkan diatur pada masa pendudukan kolonial dan pra kemerdekaan ini juga secara langsung menunjukkan peran mutlak terhadap perlunya keterlibatan lembaga hukum untuk menjamin pokok-pokok hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul dalam upaya mencegah kesewenang-wenangan penguasa.

Dalam perkembangannya pula, harus diakui dan telah menjadi catatan sejarah bahwa UU No. 8/1985 masih jauh dari jaminan terhadap perlindungan hak-hak kebebasan berserikat dan berkumpul. Pembentukan dan penerapan aturan ini bahkan sengaja dirancang untuk melegalkan politisasi daripada berdasarkan sudut pandang hukum substansial yang

seyogyanya ditegaskan pemerintah. Pernyataan ini dapat ditemukan dalam risalah rapat undang-undang tersebut pada saat proses pembahasan, dimana setidaknya terdapat tiga pendekatan yang digunakan untuk merealisasikan peraturan ormas itu.¹⁰⁵

Pertama, menjadikan Pancasila sebagai asas tunggal baik kepada ormas maupun kepada partai politik. *Kedua*, berusaha untuk menghapus ideologi komunis. *Ketiga*, membuat organisasi dengan sifat kekhususan sejenis menjadi satu wadah seperti organisasi-organisasi wartawan yang digabung dalam Persatuan Wartawan Indonesia (PWI). Adapun pelaksanaan UU Ormas era Soeharto ini dapat diketahui dari penggambaran Jimly Ashiddiqie yang menyatakan bahwa pada saat itu ormas hanya ditempatkan sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah, diantaranya sebagai alat untuk melegitimasi kebijakan-kebijakan.¹⁰⁶ Selain itu, absennya norma mengenai keterlibatan peradilan dalam mekanisme pemberian sanksi dan dominannya peran penguasa membuat proses penegakan hukum secara substantif hanya dimiliki oleh pemerintah.¹⁰⁷ Situasi ini berimplikasi pada rentannya keputusan untuk mengkriminalisasi dan membubarkan ormas yang berseberangan dengan kepentingan

¹⁰⁵ Eryanto Nugroho, Ketua Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia dalam keterangannya melalui artikel hukum "*UU Ormas, Riwayatmu Kini*" melalui laman : <https://www.hukumonline.com/berita/a/uu-ormas-riwayatmu-kini--hol19452?page=1>

¹⁰⁶ Orasi Ilmiah Jimly Ashiddiqie saat Pelantikan Majelis Nasional Korps Alumni Himpunan Mahasiswa Islam, Maret 2008.

¹⁰⁷ Praktis satu-satunya lembaga hukum yang terlibat sebagaimana termuat dalam UU Nomor 18 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan UU Nomor 8 Tahun 1985 adalah Mahkamah Agung. Itupun tugasnya hanya sebagai pihak yang dimintai pertimbangan oleh pemerintah sebelum melakukan pembekuan (Pasal 22 Ayat 4) dan pembubaran (Pasal 26 Ayat 4) terhadap Ormas.

penguasa. Fakta ini menjadikan pengaturan ormas semakin jauh dari prinsip dan nilai-nilai kepastian hukum.¹⁰⁸

Pada masanya, UU Ormas orde baru kemudian direduksi paradigmanya seiring dengan datangnya arus reformasi yang bertitik singgung pada menguatnya kesadaran terhadap prinsip keterbukaan, akuntabilitas, maupun kondisi sosial politik yang berbasis kebebasan. Pentingnya keberadaan legal-formal terhadap nilai-nilai hak universal inilah yang pada akhirnya mendorong lahirnya UU Nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU No. 17/2013). Maka sebagai bentuk pengharapan dan refleksi dari peraturan ormas sebelumnya, terbentuklah suatu regulasi yang muatan normanya sengaja dibuat sebagai respon atas relevansi terselenggaranya negara hukum yang demokratis berkaitan dengan perlindungan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul dari banyak sisi secara substantif.

¹⁰⁸ Di Antara ormas yang sempat dilarang keberadaannya akibat berlakunya UU Ormas 1985 ini adalah Pelajar Islam Indonesia (PII) dan Gerakan Pemuda Marhaen melalui Surat Keputusan Kementerian Dalam Negeri Soepardjo Rustam No.120 dan No.121/1987. Penyebab keluarnya putusan ini sedikit banyak dipengaruhi oleh adanya kewajiban bagi setiap organisasi untuk menjadikan Pancasila sebagai asas tunggal, termasuk kepada para Partai Politik yang termanifestasi dalam UU Nomor 5 Tahun 1985.

Setidaknya terdapat beberapa poin perubahan mendasar dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 yang mereformasi peraturan ormas sebelumnya, yaitu:¹⁰⁹

1. Pancasila tidak lagi diposisikan sebagai asas tunggal.
2. Adanya diversifikasi dan pilihan yang memudahkan masyarakat untuk mengasosiasikan diri dalam struktur pemerintahan, seperti ormas berbadan hukum dan tidak berbadan hukum.
3. Mereformulasi kembali pengaturan hak-hak, kewajiban dan larangan serta batasan interaksi dalam ruang publik.
4. Mekanisme penyelesaian sengketa meliputi internal ormas, proses mediasi oleh pemerintah, dan melalui pengadilan,
5. Keputusan untuk memberikan sanksi berupa pembubaran tidak lagi menjadi kewenangan subjektif pemerintah, melainkan harus didahului oleh putusan pengadilan.
6. Kebijakan terhadap ormas yang berorientasi *elite political base* dengan ciri dan model kenegaraan yang sentralistik menjadi *community base* dengan basis demokratis.

Secara keseluruhan, pengaturan kebebasan berserikat dan berkumpul dalam UU Ormas 2013 ini telah jauh berkembang dibanding regulasi sebelumnya, tentu saja hal ini sangat banyak dipengaruhi oleh

¹⁰⁹ Catur Wibowo dan Herman Harefa, Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian dalam Negeri, "Urgensi Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan Oleh Pemerintah", Jurnal Bina Praja, Maret 2015, hlm. 14.

dinamika kehidupan bernegara yang semakin menuntut terakomodasinya prinsip-prinsip hukum dan nilai-nilai kebebasan itu sendiri. Regulasi ini juga telah secara eksplisit menempatkan hakikat ormas dalam domain utamanya yaitu pada fungsi partisipatif dalam rangka pembangunan nasional. Namun, meskipun telah dirancang sedemikian rupa dengan mempertimbangkan nilai-nilai kebebasan berserikat dan berkumpul yang terkandung dalam berbagai instrumen pengaturan hak asasi manusia, UU No. 17/2013 ini tetap tidak luput dari kritik berbagai elemen masyarakat, diantaranya datang dari salah satu ormas Islam terbesar di Indonesia yakni Muhammadiyah.

Hasil *judicial review* yang diajukan oleh Tim Majelis Hukum dan HAM Pimpinan Pusat Muhammadiyah tersebut tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No.82/PUU-XI/2013 dengan amar putusan yang mengabulkan sebagian permohonan dan menolak sebagian. Adapun pasal-pasal yang berisi inkonstitusional itu dapat dilihat melalui tabel sebagai berikut.

Pasal	Substansi Pengaturan	Tafsir atas putusan
Pasal 8	Tujuan Ormas	Inkonstitusional Bersyarat. Rumusan baru dapat berlaku jika bersifat kumulatif dan/atau alternatif.
Pasal 16 (3), 17, 18	SKT dan pendaftaran berjenjang dari tingkat pemerintahan	Inkonstitusional. Sangat teknis, padahal bisa diatur dalam peraturan dibawahnya
Pasal 23, 24, 25	Persentase struktur organisasi yang berjenjang berdasar tingkat pemerintahan	Inkonstitusional. Pembatasan ormas berdasar struktur organisasi dan ruang lingkup

Pasal	Substansi Pengaturan	Tafsir atas putusan
Pasal 34	Hak dan kewajiban anggota ormas	Inkonstitusional. Intervensi pemerintah terlalu jauh terhadap kemerdekaan berserikat dan berkumpul
Pasal 40 (1)	Pemberdayaan ormas oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah	Inkonstitusional, Pembatasan terhadap hakikat ormas yang lahir, tumbuh, dan mandiri dari masyarakat.
Pasal 59 (1) huruf a	Larangan menggunakan bendera atau lambang yang sama dengan negara	Inkonstitusional. Yurisprudensi, Putusan MK Nomor 4/PUU-X/2012.

Jika memperhatikan tabel diatas, kritik yang muncul selalu saja berkuat pada persoalan pengaturan yang dianggap tidak sesuai dengan prinsip proporsionalitas. Pandangan masyarakat mengenai intervensi pemerintah terhadap gerakan masyarakat sipil seperti ormas secara simultan akan selalu berakibat pada tarik ulur kepentingan antara kewenangan pemerintah untuk mengatur wilayah publik dan kepentingan masyarakat untuk menuntut pemenuhan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul secara adil. Kondisi ini akan selamanya menjadi isu sensitif bagi masyarakat akibat adanya traumatik sejarah berupa pelanggaran HAM oleh penguasa yang sebelumnya terjadi di indonesia. Begitupun ketika akan muncul peraturan-peraturan baru yang mencoba memperbaiki dengan meregulasi ulang pengaturan kebebasan berserikat dan berkumpul dalam lingkup keormasan.

Maka melalui regulasi Undang-undang Nomor 16 tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, ekspektasi masyarakat akan tunainya prinsip-

prinsip kebebasan berserikat dan berkumpul semakin tinggi kepada pemerintah. Harapan akan semakin baiknya muatan norma yang terkandung dalam peraturan ini tidak terlepas dari sudah semakin meratanya *awareness* masyarakat terhadap pemahaman akan pentingnya kebebasan berserikat dan berkumpul dalam postur negara hukum, apalagi telah ada rumusan peraturan “hasil reformasi” sebelumnya melalui UU No. 17/2013 untuk menjadi acuan dan bahkan telah diuji melalui proses-proses *Judicial Review* agar pemerintah tidak sekali lagi melakukan “kesalahan formulasi pengaturan”. Terlebih peraturan sebelumnya juga dapat berfungsi sebagai bahan evaluasi dan perbaikan bagi peraturan ormas setelahnya agar memenuhi seluas-luasnya hak warga negara dengan batasan-batasan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia orang lain berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

Adapun UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Ormas (UU No. 16/2017) terbit dengan memuat beberapa pokok perubahan dari peraturan ormas sebelumnya, mulai dari norma tentang pengertian ormas yang sedikit mengalami perubahan dengan penegasan landasan dan tujuan berdirinya ormas,¹¹⁰ rincian sanksi dan larangan-larangan ormas,¹¹¹ pemangkasan dan penghapusan sistem peradilan dalam mekanisme pemberian sanksi,¹¹² serta tambahan BAB XVIIIA berupa muatan norma berisi ketentuan pidana yang secara langsung dapat memenjarakan setiap orang jika didakwa

¹¹⁰Pasal 1 UU Nomor 16 Tahun 2017.

¹¹¹*Ibid.* Pasal 59 dan Pasal 60.

¹¹² *Ibid.* Pasal 61-62 dan Pasal 63-80.

melakukan pelanggaran terhadap beberapa kriteria larangan sebagaimana diatur dalam Pasal 82A UU Ormas baru ini. Namun sebagaimana menjadi fokus bahasan penulis, penelitian ini akan mengarah kepada cara pemerintah menyusun mekanisme pemberian sanksi kepada ormas utamanya berkaitan dengan norma hukum yang digunakan pemerintah untuk sampai pada keputusan pembubaran ormas.

Dalam regulasi ini, pengaturan pembubaran ormas terdapat pada pasal 61 ayat (1) dengan skema pemberian sanksi secara berjenjang, yaitu:

- a. Peringatan tertulis.
- b. Penghentian kegiatan.
- c. Pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum.

Jika diperhatikan, salah satu bentuk perubahan dalam pasal ini adalah terhapusnya sanksi penghentian bantuan dan/atau hibah setelah sebelumnya dicantumkan dalam pasal 61 Ayat (1) huruf b UU Nomor 17 Tahun 2013 (UU No. 17/2013). Berdasarkan penjelasan pasalnya, maka yang dimaksud dengan berhentinya bantuan dan/atau hibah adalah khusus berupa akses sumber keuangan ormas yang berasal dari pemerintah dalam bentuk anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) atau belanja daerah (APBD). Bantuan kepada ormas menurut Pasal 37 Ayat (1) dalam UU No. 16/2017 dapat berupa sumbangan dari masyarakat dan/atau orang atau lembaga asing. Adapun hibah secara terpisah diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 123 Tahun 2018 tentang Perubahan Keempat Aturan Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang

Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD.

Ketentuan mengenai hibah tersebut dapat diberikan pemerintah kepada ormas bersamaan dengan badan atau lembaga yang bersifat nirlaba, sukarela, dan perkumpulan sosial kemasyarakatan lainnya dengan syarat keberadaannya telah diakui oleh pemerintah melalui pengesahan dan penetapan dari pimpinan instansi vertikal atau kepala satuan kerja perangkat daerah sesuai dengan proporsi kewenangannya.¹¹³ Dalam peraturan permendagri ini juga disebutkan secara khusus bahwa hibah kepada ormas berbadan hukum diberikan kepada yayasan dan perkumpulan sebagaimana kriteria dan ketentuan bagi organisasi berbadan hukum yang disebutkan dalam UU No. 16/2017 tentang Ormas.¹¹⁴

Berkaitan dengan pengaturan sanksi penghentian bantuan dan/atau hibah kepada ormas yang dihapuskan, sebenarnya tidak akan terlalu berdampak buruk pada keuangan dan aktivitas ormas. Hal ini disebabkan karena sumber keuangan ormas tidak hanya bergantung pada bantuan dan/atau hibah pemerintah lewat anggaran APBN dan APBD. Sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 37 Ayat (1) UU No. 16/2017 bahwa keuangan ormas dapat bersumber dari:

- a. Iuran anggota
- b. Bantuan/sumbangan masyarakat
- c. Hasil usaha ormas

¹¹³ Pasal 6 Ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 123 tahun 2018 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD.

¹¹⁴ *Ibid.* Pasal 4 Ayat (2),

- d. Bantuan/sumbangan dari orang asing/lembaga asing
- e. Kegiatan lain yang sah menurut hukum
- f. Anggaran pendapatan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan belanja daerah.

Kebijakan pemerintah untuk menghapus penghentian bantuan dan/atau hibah sebagai salah satu sanksi kepada ormas dalam struktur pengaturan sanksi ini pada faktanya memang tidak terlalu dipermasalahkan dari sisi substansi pengaturan sanksi, meskipun sekilas disisi lain dapat sedikit berguna bagi ormas untuk “mengulur” waktu agar bisa berbenah dan menyesuaikan diri terhadap pelanggaran yang diputuskan oleh pemerintah sebelum beralih pada sanksi yang lebih berat mengingat sifatnya yang berjenjang dan terdapat interval waktu pada setiap jenis pemberian sanksi.

Berbeda halnya dengan pengaturan norma yang terdapat pada Pasal 61 Ayat (1) huruf c yang mengatur tentang pemberian sanksi berupa pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum ormas, meskipun kelihatannya dari segi redaksi kalimat tidak terdapat perubahan dari pengaturan sebelumnya melalui UU NO. 17 /2013, tetapi secara substansi sebenarnya mengubah seluruh isi implikasi hukumnya. Hal ini dikarenakan dalam UU No. 16/2017 menyatakan bahwa pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum tersebut berarti memiliki makna pembubaran terhadap ormas yang bersangkutan sebagaimana diafirmasi dalam pasal 80A, bahwa:

Pencabutan status badan hukum Ormas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 Ayat (1) huruf c dan Ayat (3) huruf b sekaligus dinyatakan bubar.

Perubahan muatan norma dalam pasal 61 undang-undang ormas ini bersamaan dengan penghapusan 15 pasal lain yang mengatur tahapan pemberian sanksi berjenjang sampai pada proses pembubaran ormas.¹¹⁵ Termasuk didalamnya adalah menegaskan peran lembaga peradilan yang seyogyanya menjadi prasyarat bagi pemerintah sebelum mengambil keputusan pembubaran kepada ormas. Pengaturan keterlibatan lembaga peradilan untuk dapat dicapainya keputusan pembubaran ormas oleh pemerintah tersebut sebelumnya tercantum dalam pasal 68 UU No. 17/2013 bahwa:

1. Dalam hal ormas berbadan hukum tidak mematuhi sanksi penghentian sementara kegiatan, pemerintah menjatuhkan sanksi pencabutan status badan hukum.
2. Sanksi pencabutan status badan hukum dijatuhkan setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap mengenai pembubaran ormas berbadan hukum.
3. Sanksi pencabutan status badan hukum dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

Pasal ini menggambarkan tentang bagaimana pembentuk peraturan ormas sebelumnya menempatkan peran lembaga peradilan secara “sejajar” dengan pemerintah sebagai eksekutif dengan menjadikan keputusan pengadilan sebagai syarat yang mendahului keputusan pemerintah sendiri untuk membubarkan ormas. Norma hukum ini tentunya dilandasi oleh pandangan mengenai independennya peran peradilan dalam suatu negara hukum yang dapat menjadi “verifikator” untuk mencegah potensi kesewenang-wenangan pemerintah dari membubarkan ormas.

¹¹⁵ Melalui UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 tahun 2017 tentang Ormas , pemerintah menghapus pasal 63 sampai pasal 78 .

Dengan kata lain, untuk menjamin terselenggaranya sistem pemberian sanksi yang adil dan objektif apalagi berkaitan dengan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul warga negara, maka sudah seharusnya pula kebijakan pemerintah untuk membubarkan ormas tersebut dilaksanakan bersamaan dengan keputusan dari lembaga hukum.

Dalam bukunya yang berjudul *the Spirit of the Law*, Montesquieu menjelaskan betapa pentingnya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) untuk menjaga netralitas dan independensi keputusan peradilan. Begitupun dengan apa yang ditegaskan oleh salah seorang pengacara konstitusi Jerman, Friedrich Julius Stahl mengenai pentingnya pemisahan lembaga peradilan dalam suatu konsep negara hukum karena akan linear dengan upaya-upaya warga negara untuk mencapai penegakan dan pengakuan hak asasi manusia. Oleh karena pemisahaan cabang-cabang kekuasaan ini pula yang kemudian membuat Bagir Manan berpandangan bahwa lembaga peradilan merupakan organ yang dapat menjadi akses bagi rakyat untuk mencapai kebebasan politik (*political liberty*) termasuk didalamnya adalah jaminan terhadap hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul.¹¹⁶ Konsep pemisahan kekuasaan ini juga yang pada akhirnya membuat lembaga peradilan dapat dipercaya oleh rakyat yang hendak

¹¹⁶ Ismail Ramadhan, "Peran Lembaga Peradilan Sebagai Institusi Penegak Hukum Dalam Menegakkan Keadilan Bagi terwujudnya Perdamaian", *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 6, April 2017, hlm. 75.

mendapatkan keadilan dan kepastian hukum dari potensi-potensi pembubaran yang sekarang hanya menjadi hak prerogatif pemerintah.

Akan tetapi dalam UU No. 16/2017, peran strategis peradilan tersebut disikapi berbeda oleh pemerintah dengan terhapus dan lahirnya norma baru yang mengatur mekanisme pembubaran ormas. Absennya lembaga peradilan dengan penghapusan pasal 68 dan afirmasi pembubaran dengan pencabutan surat keterangan terdaftar dan pencabutan status badan hukum, berarti secara langsung memberikan keleluasaan kewenangan kepada pemerintah untuk membubarkan ormas secara sepihak tanpa proteksi dan proses verifikasi dari peradilan yang tidak lain membahayakan eksistensi dan melanggar norma dasar negara hukum dan prinsip-prinsip umum demokrasi.

Lembaga peradilan pada pokoknya memiliki peran-peran penting dalam proses implementasi konsep negara hukum, apalagi kedudukannya merupakan penanda masa-masa transisi dari sistem politik yang otoriter menuju pemerintahan demokratis dengan kebijakan berdasarkan hukum (*Supremacy of Law*). Keberadaan lembaga ini sedari awal diniatkan sebagai pelaksana konstitusi dalam wilayah kekuasaan kehakiman dan untuk menjamin tetap adanya penerapan prosedur-prosedur yang memberikan keadilan dan kepastian hukum. Atas dasar alasan ini pula keberadaan pengadilan menjadi sangat penting dalam struktur pengaturan dan mekanisme pemberian sanksi bagi ormas.

The International of Jurist dewasa ini juga telah memasukkan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality*) dalam suatu konstruksi negara hukum modern bersamaan dengan prinsip lainnya tentang peran negara dalam menjalankan kekuasaan dengan kewajiban untuk tunduk pada hukum dan menghormati hak-hak individu. Artinya rumusan ini juga menghendaki keberadaan peradilan sebagai bagian tak terpisahkan dari perlindungan hak-hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul.¹¹⁷ Sudah menjadi prinsip kekuasaan dalam negara hukum bahwa pelaksanaannya harus melalui organ-organ negara yang berbeda sehingga kita mengenal istilah *distinct hand* (tangan-tangan kekuasaan yang berbeda) dalam praktik konstitusi modern, sedangkan konstitusi modern sendiri salah satu semangatnya adalah terwujudnya fungsi pengadilan yang bebas dari pengawasan pengaruh dan campur tangan kekuasaan lain.

Padahal kita telah lama sama-sama menyaksikan realita dari ungkapan terkenal seorang ahli sejarah bernama Lord Dalberg Acton, bahwa "*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*". Besarnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dalam membubarkan ormas ini sangat mungkin disalahgunakan sehingga sama sekali tidak bersesuaian dengan prinsip-prinsip negara hukum yang seharusnya

¹¹⁷ Jimly Asshiddiqie, Makalah, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, diakses pada tanggal 8 april melalui laman : https://www.pngunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf

mencegah negara dari pembentukan dan penerapan norma hukum yang mengancam hak asasi manusia khususnya dalam hal ini kebebasan berserikat dan berkumpul. Oleh sebab itu, penting untuk mengaktifkan kembali peran peradilan dalam upaya merealisasi pilar-pilar negara hukum untuk membatasi dominannya peran pemerintah dalam mengambil keputusan hukum di wilayah hak asasi manusia.

Penjatuhan sanksi administrasi dalam proses keputusan untuk membubarkan ormas dalam UU 16/2017 juga secara keseluruhan telah menjadi kewenangan subjektif pemerintah dan sama sekali menyingkirkan lembaga kekuasaan kehakiman dari aspek campur tangan kelembagaan. Padahal sebelumnya menurut pasal 65 Ayat (1) dan pasal 67 Ayat (1) UU 17/2013 menyatakan:

Pasal 65 Ayat (1)

“Dalam hal penjatuhan sanksi penghentian sementara kegiatan terhadap Ormas lingkup nasional, Pemerintah wajib meminta pertimbangan hukum dari Mahkamah Agung.”

Pasal 67 Ayat (1)

Dalam hal Ormas tidak berbadan hukum tidak mematuhi sanksi penghentian sementara kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1) huruf b, Pemerintah atau Pemerintah Daerah dapat menjatuhkan sanksi pencabutan surat keterangan terdaftar.

Pasal-pasal di atas secara eksplisit menjelaskan alur penjatuhan sanksi yang seharusnya ditempuh oleh pemerintah dengan meminta pertimbangan terlebih dahulu kepada Mahkamah Agung dalam tahapan pemberian sanksi penghentian sementara kegiatan atau pencabutan surat

keterangan terdaftar dan pencabutan status badan hukum. Salah satu pertimbangan tersebut menurut ketentuan ini bahkan memiliki derajat hukum “wajib” sebelum pemerintah memberikan keputusan. Namun dalam peraturan UU No. 16/2017 pemerintah kemudian mengganti tahapan pertimbangan kepada Mahkamah Agung tersebut menjadi hanya melalui Kementerian/Lembaga dibawah koordinasi Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham).¹¹⁸ Artinya, pertimbangan yang dilakukan oleh pemerintah hanya berkuat pada internal kelembagaan saja, disamping itu lembaga terkait yang dimaksud secara vertikal juga berada dibawah kekuasaan pemerintah sendiri.

Penyederhanaan proses pembubaran ormas dalam ketentuan sejumlah pasal UU No. 16/2017 oleh pemerintah dipandang sebagai kebutuhan hukum dalam rangka menghadapi ormas yang secara asas dan kegiatan nyata-nyata mengancam kedaulatan negara. Jadi ketika negara berada dalam keadaan tersebut, pemerintah merasa punya cukup alasan hukum untuk mengambil tindakan yang langsung dan segera.¹¹⁹ Akhirnya, untuk mengakomodasi kehendak tersebut agar benar dalam struktur dan mekanisme hukum, maka pemerintah menggunakan asas *Contrarius Actus* sebagai alas dan dasar hukum yang memfasilitasi lahirnya norma-norma baru tersebut dalam bentuk hak yang dimiliki pemerintah untuk membubarkan ormas dengan menghapus keterlibatan lembaga pengadilan

¹¹⁸ Penjelasan Pasal 61 Ayat (4) UU Nomor 17 tahun 2013

¹¹⁹ Penjelasan Pasal 61 Ayat (3) UU Nomor 16 tahun 2017 tentang Organisasi Masyarakat.

dalam proses pembubaran dan memangkas jenjang hukum pemberian sanksi.

Dalam banyak bagian struktur proposal ini, penulis telah menjelaskan betapa *powerfullnya* pemerintah melalui penerapan asas *Contrarius Actus* dalam membentuk norma hukum baru pembubaran ormas. Asas ini sendiri sebenarnya bukan hal baru dalam sistem perundang-undangan Indonesia, bahkan secara hakikat ia melekat pada lingkup kewenangan pejabat pemerintah sendiri termasuk ketika membuat kebijakan, sehingga tidak perlu ditegaskan kembali dalam suatu peraturan hukum dalam hal ini adalah UU No. 16/2017 tentang Ormas. Ketentuan tersebut sebagaimana tercantum dalam pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan), bahwa:

Pencabutan Keputusan atau penghentian Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib dilakukan oleh:¹²⁰

- a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan; atau
- b. Atasan Badan dan/atau Atasan Pejabat yang mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan apabila pada tahap penyelesaian Upaya Administratif.

UU Administrasi Pemerintahan juga secara terang menyebutkan kriteria dan kondisi yang menentukan Badan dan/atau Pejabat

¹²⁰ Pasal 32 Ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa: Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang tetap berlaku hingga berakhir atau dicabutnya Keputusan atau dihentikannya Tindakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.

pemerintahan dapat menggunakan kewenangan untuk mencabut Keputusan dan/atau menghentikan Tindakan terhadap keputusan administrasi sebagaimana tertera dalam pasal 64 Ayat (1),¹²¹ bahwa:

Keputusan hanya dapat dilakukan pencabutan apabila terdapat cacat:

- a. Wewenang.
- b. Prosedur
- c. Substansi.

Sejumlah ketentuan diatas seharusnya masih relevan untuk dapat menjadi rujukan dari pemerintah dalam mengambil tindakan terhadap pengaturan ormas, bukannya malah menjadikan alasan ketidakberadaan suatu asas dalam hal ini *contrarius actus* sebagai salah satu alasan pokok diterbitkannya peraturan perubahan undang-undang ormas dengan dasar belum efektifnya penerapan sanksi hukum.¹²² Bahkan terhadap organisasi yang secara asas dan kegiatan disebutkan menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 seharusnya tetap dapat diselesaikan dengan menggunakan norma ini dalam proses hukumnya, apalagi juga telah digolongkan jenis dan kriteria alasan pencabutan keputusan administrasi yang dapat diputus atau dihentikan tindakannya oleh pemerintah tersebut.

Alasan hukum yang membuat asas *contrarius actus* berada dalam pengaturan UU No. 16/2017 justru menurut penulis semakin

¹²¹Victor Imanuel W. Nalle, *Op. Cit.*, hlm. 255.

¹²² KONSIDERAN Menimbang huruf e UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Ormas.

memperlihatkan prioritas dan kepentingan pemerintah agar dapat mengambil tindakan hukum sendiri terhadap ormas. Mulai dari politik hukum pembentukan ormas yang dinilai belum memuat secara komprehensif ormas yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 padahal sejak awal ketentuan tersebut selalu menjadi “primadona” dalam setiap pengundangan peraturan ormas, terbukti dari beberapa pasal dalam UU No. 17/2013 yang memuat dengan jelas tidak bolehnya suatu ormas bertentangan dengan Pancasila yang dimuat dalam pasal 2 dan pasal 59 Ayat (4). Apalagi jika berbicara tentang penegakan Pancasila pada masa orde baru melalui UU No. 8/1985 yang bahkan menjadi kewajiban bagi setiap ormas untuk menyatakannya sebagai satu-satunya asas.

Lebih lanjut, jika asas ini dimengerti sebagai asas yang memungkinkan Badan dan/atau Pejabat yang membuat suatu keputusan berarti dapat pula membatalkannya, maka seharusnya dalam UU No. 17/2013 juga telah memuat ketentuan tersebut seperti dinyatakan dalam pasal 67 Ayat (1) dan pasal 68 yang masing-masing memuat kewenangan pemerintah untuk mencabut surat keterangan terdaftar dan status badan hukum ormas. Begitupun dalam beberapa peraturan lain yang menyiratkan eksistensi keberadaan asas ini, seperti dalam Pasal 97 ayat (8) dan (9) UU Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta Pasal 4 ayat (3) dan Pasal

44 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.¹²³

Persoalan paling fundamental sejak awal dalam kasus penerapan asas *contrarius actus* adalah kewenangan yang dimiliki pemerintah untuk mengesahkan dan memberikan status badan hukum ormas juga dapat secara otomatis membubarkan ormas yang bersangkutan ketika surat keterangan terdaftar atau status badan hukumnya dicabut. Padahal dalam beberapa pasal perundang-undangan yang penulis coba sebutkan di atas selalu mengisyaratkan peran peradilan dalam proses dan mekanisme penyelesaian kasus. Dalam UU Administrasi Negara Pasal 64 ayat (3) huruf c misalnya telah mengatur bahwa salah satu cara yang bisa dilakukan untuk mencabut keputusan Badan dan/atau Pejabat Administrasi adalah melalui perintah pengadilan.

Belum lagi, lama waktu yang dibutuhkan untuk menjatuhkan sanksi kepada ormas yang semakin singkat ketika ditentukan perubahannya dalam pasal 62 UU No. 16/2017, bahwa:

- (1) Peringatan tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) huruf a diberikan hanya 1 (satu) kali dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal diterbitkan peringatan.
- (2) Dalam hal Ormas tidak mematuhi peringatan tertulis dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia sesuai dengan kewenangannya menjatuhkan sanksi penghentian kegiatan.

¹²³ Irmanputra Sidin ketika memberikan keterangan dalam kapasitas sebagai saksi ahli dalam permohonan uji formil dan materil Perppu Ormas Nomor 2 Tahun 2017 sebagaimana telah ditetapkan melalui UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Ormas.

- (3) Dalam hal Ormas tidak mematuhi sanksi penghentian kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia sesuai dengan kewenangannya melakukan pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum.

Keberadaan pasal-pasal ini pada intinya hanya semakin menunjukkan posisi pemerintah dalam menempatkan prioritas pengaturan kebebasan berserikat dan berkumpul pada subjektifitas pemerintah dengan pembenaran implikasi berlakunya asas *contrarius actus*. Penting untuk diperhatikan bahwa meskipun kebebasan berserikat dan berkumpul sendiri merupakan jenis hak asasi yang dapat dibatasi (*derogable right*), namun hal tersebut tidak boleh menjadikan pemerintah serta-merta dapat membubarkan ormas dengan mudah atau dengan proses dan mekanisme penjatuhan sanksi hukum yang sengaja disederhanakan.

Oleh karena dalam struktur norma nasional maupun sistem hukum internasional sudah mengkategorikan kedudukan hak atas berserikat dan berkumpul sebagai jenis hak yang dapat dibatasi, maka seharusnya substansi pemberian sanksinya tidak boleh secara mandiri diserahkan kepada pemerintah, apalagi menyangkut persoalan perlindungan hak asasi. Lagipula, konteks 'melindungi' dalam bahasan hak asasi manusia lebih dimaksudkan kepada tugas negara sebagai sebuah institusi dengan segala instrumen kelembagaannya. Maka disinilah peran negara melalui organ peradilan untuk menegakkan hak tersebut dengan sifat independen dan objektif yang melekat pada lembaganya, bukan kepada pemerintah yang diselubungi oleh maksud-maksud politis.

Fakta telah adanya pemahaman terhadap nilai-nilai demokratis dan negara hukum ditengah-tengah masyarakat juga akan selalu menyisakan ruang ketidakpercayaan publik jika kebebasan berserikat dan berkumpul hanya dikelola secara subjektif oleh pemerintah. Dalam konteks peraturan ormas, kewenangan untuk membubarkan yang dimiliki pemerintah dalam UU Ormas menurut penulis bagian dari subjektifitas yang menghalangi tercapainya nilai dasar hukum berupa prinsip kepastian. Hal ini merupakan bagian dari implikasi substansi pengaturan karena kendali atas pengakuan dan pembubaran ormas melalui UU No. 16/2017 telah menjadi kewenangan pemerintah secara penuh.

Kepastian hukum sebagai suatu nilai dasar hukum dapat bertindak sebagai pelindung dari penegakan hukum yang sewenang-wenang oleh aparat penegak hukum karena memberikan kejelasan mengenai interpretasi hak dan kewajiban warga negara, sehingga konsekuensi keputusan hukum yang terbit setelahnya adalah jenis hukum yang dapat dipertanggungjawabkan negara.¹²⁴ Lord Lloyd juga berpendapat mengenai pentingnya eksistensi kepastian hukum dalam suatu lalu lintas hukum kenegaraan, dia menyatakan bahwa:

“...law seems to require a certain minimum degree of regularity and certainty, for without that it would be impossible to assert that what was operating in a given territory amounted to a legal system.”

¹²⁴ Yohanes Suhardin, “Peranan Hukum Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat”, Jurnal Hukum Pro Justitia, Vol. 25 Tahun 2007, hlm. 271.

Pendapat tersebut dapat dipahami sebagai penekanan bahwa segala macam peraturan hukum harus memperhatikan prinsip kepastian agar masyarakat mengetahui dan mendapati jaminan negara akan kepemilikan hak dan mengerti batasan implementasi kebebasan berserikat dan berkumpul tersebut. Tanpa kepastian hukum, maka akan muncul ketidakpastian (*uncertainty*) dan ketidakpercayaan (*distrust*) kepada pemerintah yang lambat laun akan memicu konflik karena tidak adanya kejelasan sistem hukum dari pemerintah.¹²⁵

Disisi lain, masyarakat memerlukan mekanisme penjatuhan sanksi hukum yang menghalangi potensi penilaian subjektif pemerintah untuk mencapai kepastian hukum. Begitupun dengan sifat 'dapat direstriksi' yang melekat pada ormas, tidak boleh suatu norma memberikan akses kepada pemerintah untuk bertindak sewenang-wenang dalam menjatuhkan sanksi. Kondisi ini menjadikan peran peradilan menjadi relevan karena posisinya yang meminimalisasi tindakan-tindakan yang tidak berdasarkan prinsip-prinsip negara hukum. Sebaliknya, ormas memerlukan perlindungan dari kelembagaan badan kekuasaan kehakiman untuk menegakkan hak berserikat dan berkumpul sekaligus untuk mencapai implementasi prinsip kepastian hukum dalam UU Ormas untuk membentuk norma yang konkret

¹²⁵ Mirza Satria Buana, 2010, Hubungan Tarik-Menarik Antara Asas Kepastian Hukum (*Legal Certainty*) Dengan Asas Keadilan (*Substantial Justice*) Dalam Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm. 34.

memberikan perlindungan dan keamanan hukum bagi mereka sebagai yustisiabel.