

Pelindungan HAM dalam Mekanisme Pembubaran Ormas Berbadan Hukum Berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2017

Human Rights Protection on Dissolution Mechanism of Civil Society Organizations (CSOs) Based on Law No. 16 of 2017

Marfuatul Latifah

Pusat Penelitian Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI
Komplek MPR/DPR/DPD Gedung Nusantara I Lantai 2
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta
email: marfulatifa@gmail.com

Naskah diterima: 9 Maret 2020

Naskah direvisi: 22 April 2020

Naskah diterbitkan: 1 Juni 2020

Abstract

This article examines the legality of the issuance of Government Regulation in Lieu of Act, the protection of human rights for CSOs through court mechanisms, and the improvement of the rule of dissolution of CSOs in the future. In addition, this article also provides suggestions related to the improvement of dissolution mechanism of CSOs in the future. This article was prepared using the normative juridical method and descriptively described. The discussion on the issuance of Government Regulation in Lieu of Act on CSOs did not fulfill the elements of “urgency of force” and “potential danger” as governed in Article 22 and Article 12 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The elimination of dissolution mechanism of CSOs through court hearings denied the protected rights of CSOs in Indonesia. Furthermore, this condition also does not reflect the principles of the rule of law which contain elements of due process of law. It was concluded that amendment to the provisions on dissolution of CSOs must start immediately. Consequently, the CSOs’ Bill must amend provisions on the dissolution of CSOs, namely the regulation on general dissolution of CSOs through trial with a maximum time limit of 150 days, whereas in “certain conditions” CSOs can be forced to immediately stop their activities and the government allowed to request dissolution of CSO with a maximum 75 days time limit. The CSOs’ Bill must regulates the definition of “certain conditions”, so there will not be any violations on its implementation.

Keywords: *dissolution of CSOs; human rights protection; court mechanism*

Abstrak

Artikel ini mengkaji mengenai legalitas penerbitan Perppu, pelindungan HAM bagi Ormas melalui ketersediaan mekanisme pengadilan, dan arah perbaikan ketentuan pembubaran Ormas dimasa yang akan datang. Selain itu artikel ini juga memberikan usulan terkait dengan perbaikan kebijakan mekanisme pembubaran Ormas dimasa yang akan datang. Penulisan artikel ini disusun dengan menggunakan metode yuridis normatif yang diuraikan secara deskriptif. Dalam pembahasan, penerbitan Perppu Ormas tidak memenuhi unsur “kegentingan memaksa” dan “keadaan bahaya” yang terdapat di dalam Pasal 22 dan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Penghapusan mekanisme pembubaran ormas melalui sidang pengadilan, merupakan pembatalan terhadap upaya pelindungan HAM bagi Ormas di Indonesia. Selain itu kondisi ini juga tidak mencerminkan prinsip negara hukum yang di dalamnya mengandung unsur *due process of law*. Disimpulkan bahwa perubahan ketentuan terkait dengan pembubaran ormas harus segera dilakukan. Oleh karena itu, RUU Ormas harus memuat beberapa materi muatan dalam perubahan ketentuan pembubaran ormas, yaitu pengaturan pembubaran ormas secara umum melalui persidangan dengan batas waktu 150 hari, sedangkan dalam “kondisi tertentu” Ormas dapat langsung dibekukan kegiatannya dan pemerintah dapat mengajukan permohonan untuk membubarkan ormas dengan batasan waktu 75

hari. RUU Ormas harus mengatur definisi tentang “kondisi tertentu” dalam dinamika keormasan, agar tidak terjadi pelanggaran dalam pelaksanaannya.

Kata kunci: pembubaran ormas;
pelindungan HAM;
mekanisme pengadilan

I. Pendahuluan

Pada 10 Juli 2017 Presiden Joko Widodo telah menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan. Perppu tersebut kemudian mendapat persetujuan dari DPR RI dan telah disahkan menjadi UU No. 16 Tahun 2017 tentang Pengesahan Perppu No 2 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU No. 16 Tahun 2017). Beberapa perubahan ketentuan dalam UU No. 16 Tahun 2017 adalah terkait perluasan definisi mengenai Organisasi Masyarakat (Ormas), penambahan larangan bagi Ormas, dan mekanisme pembubaran Ormas.

Salah satu perubahan ketentuan yang mendapatkan reaksi dari masyarakat secara luas adalah perubahan bagi mekanisme pembubaran ormas, yang semula dianggap cukup demokratis dan merupakan perwujudan prinsip kehati-hatian,¹ yaitu dengan melalui mekanisme peradilan, diubah menjadi mekanisme pencabutan status badan hukum secara langsung oleh Pemerintah, tanpa melalui mekanisme pengadilan. Bagi Ormas yang dicabut status badan hukumnya akan dinyatakan bubar secara langsung dan tidak lagi dapat melakukan kegiatan berserikat dan berkumpul. Artinya UU No. 16 Tahun 2017 memangkas semua proses peradilan dalam mekanisme pembubaran

ormas.² Perubahan mekanisme tersebut kemudian memberikan otoritas yang besar pada Pemerintah, dan mengambil alih kekuasaan pembubaran ormas yang sebelumnya berada pada badan peradilan beralih pada Kekuasaan Eksekutif, padahal kebebasan berserikat merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM) yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) khususnya hak untuk berpendapat, hak untuk berserikat/berkumpul, untuk berkolaborasi dengan orang lain, untuk membentuk suatu organisasi dan juga melindungi kebebasan kelompok itu sendiri.³

Perubahan mekanisme pembubaran Ormas melalui UU No. 16 Tahun 2017 dilakukan dengan argumentasi bahwa terdapat kebutuhan yang mendesak untuk menertibkan berkembangnya Ormas yang menggunakan landasan organisasi yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Penerbitan Perppu mutlak dilakukan untuk menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.⁴ Melalui UU No. 16 Tahun 2017, pengaturan pembubaran Ormas hanya cukup dilakukan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM. Pencabutan status badan hukum dilakukan setelah melalui pemberian surat peringatan yang berlaku selama 7 (tujuh) hari. Pembubaran Ormas yang dilakukan hanya dengan Keputusan Menteri dianggap sebagai sebuah kemunduran dari ketentuan yang ada saat ini sebab, berdasarkan Perppu tersebut sebuah Ormas dapat dibubarkan hanya melalui penilaian sepihak dari Pemerintah.⁵

¹ Farhan Permaqi, Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Asas Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14, No. 04 – Desember, 2017, hal. 407–420.

² Sudjito, “Membaca Kepentingan Politik di Balik Perppu Ormas dan Implikasi Sosiologisnya pada Masyarakat”, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional bertema “QUO VADIS PERPPU ORMAS—Tinjauan Kritis Dari Perspektif Sosio-Politik, Hukum dan HAM”, makalah, diselenggarakan Departemen Hukum Pidana bekerjasama Departemen Hukum Acara Fakultas Hukum UII, Kamis, 19 Oktober 2017.

³ M. Beni Kurniawan, “Konstitusionalitas Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas ditinjau dari UUD 1945”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 3, September 2018, hal. 456-479.

⁴ Penjelasan Umum UU No. 16 Tahun 2017.

⁵ Suhardi Behrouz, 24 Juli 2017, “Menyoal Jalan Pintas Pembubaran Ormas”, <https://aceh.tribunnews.com/2017/07/24/menyoal-jalan-pintas-pembubaran-ormas>, diakses tanggal 19 Maret 2019.

Penilaian apakah Ormas melanggar atau bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 akan sangat subyektif dan berpotensi melanggar HAM, karena hanya diputuskan sepihak berdasarkan kacamata pemerintah. Pencabutan status badan hukum secara sepihak tanpa adanya proses pengadilan, dinilai tidak sesuai dengan konteks negara hukum yang dianut oleh Indonesia dan telah dinyatakan pada Pasal 1 angka (3) UUD NRI Tahun 1945. Secara umum negara hukum memiliki ciri-ciri adanya upaya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, adanya pelaksanaan kedaulatan rakyat, adanya penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan adanya peradilan administrasi negara masih tetap digunakan sebagai dasar dalam mewujudkan negara hukum.⁶ Dengan penghapusan putusan pengadilan bagi pembubaran Ormas setelah diterbitkannya UU No. 16 Tahun 2017 dikhawatirkan akan menimbulkan potensi pelanggaran HAM dikarenakan pembubaran tersebut tidak melalui proses pengadilan yang adil.

Sejauh ini, Ormas Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) merupakan satu-satunya pihak yang terdampak dari mekanisme pembubaran Ormas yang ada di UU No. 16 Tahun 2017. HTI dibubarkan melalui Keputusan Menteri Hukum dan HAM. Pembubaran tersebut dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM dengan mencabut status badan hukum yang dimiliki oleh HTI melalui Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-30.AH.01.08 Tahun 2017. Pencabutan tersebut dilakukan dengan alasan HTI bermaksud mendirikan negara transnasional Islam dan menyebarluaskan sistem serta paham khilafah yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.⁷

⁶ Haposan Siallagan, "Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia", *Jurnal Sosiohumaniora*, Vol. 18 No. 2 Juli 2016, hal. 131-137.

⁷ BBC.COM, 7 Mei 2018, "HTI Dinyatakan Ormas Terlarang", <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-44026822>, diakses tanggal 19 Maret 2019.

Pengesahan UU No. 16 Tahun 2017 memunculkan 2 (dua) kubu reaksi yang berlawanan, yaitu reaksi yang mendukung perubahan tersebut dan reaksi yang menolak mengenai perubahan pembubaran Ormas dalam UU No. 16 Tahun 2017. Pihak yang menyetujui perubahan tersebut menyatakan bahwa dalam praktik banyak Ormas menjalankan kegiatan yang bertentangan dengan asas dan tujuan ormas seperti yang didaftarkan dalam pada pemerintah, kegiatan tersebut juga berpotensi melanggar nilai-nilai yang dituangkan dalam Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, UU No. 17 Tahun 2013 belum menyediakan pengaturan mengenai penerapan sanksi yang efektif bagi ormas yang tidak berpedoman pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Kehadiran Perppu Ormas merupakan cara terbaik untuk mengisi kekosongan hukum tersebut sehingga kegiatan ormas tersebut dapat kembali pada berpedoman pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.⁸

Selain pihak yang mendukung perubahan mekanisme pembubaran ormas tersebut, terdapat juga pihak yang menolak perubahan mekanisme pembubaran Ormas dalam UU No. 16 Tahun 2017. Manager Nasution pada saat menjabat menjadi Komisioner Komnas HAM menyatakan bahwa terdapat beberapa kekeliruan dalam penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2017 yang telah disahkan menjadi UU No. 16 Tahun 2017. Kekeliruan yang dimaksud antara lain kekeliruan secara prosedural, yaitu Penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2017 tidak memenuhi syarat penerbitan Perppu yang terdapat pada Putusan MK putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 dan Putusan MK No.145/PUU-VII/2009, yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan suatu masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang yang berlaku; perubahan tersebut dibutuhkan untuk mengisi kekosongan hukum; dan keadaan tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena membutuhkan waktu yang cukup lama. Manager menegaskan bahwa ketiga

⁸ Bagus Riadi, dkk., Analisis kebijakan perppu Ormas: Kritik terhadap Perppu No, 2 Tahun 2017.

kondisi tersebut tidak ada sebelum pemerintah menerbitkan Perppu Ormas. Kekeliruan lain adalah kekeliruan secara substansi, dapat dilihat pada substansi Perppu tersebut yang berisi pembatasan hak berserikat dan berkumpul yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Kekeliruan secara metodologi juga ada dalam penerbitan Perppu Ormas, menurut Manager penerbitan Perppu Ormas keliru secara metodologi sebab menghapuskan mekanisme *due process of law* dalam pembubaran Ormas.⁹

Selain itu, Eryanto Nugroho menyatakan bahwa walaupun banyak pihak yang menyetujui esensi permasalahan yang didalilkan oleh Presiden Joko Widodo, namun penerbitan Perppu Ormas merupakan sebuah tindakan yang menerabas nilai-nilai demokrasi dan hak asasi manusia, sebab Perppu diterbitkan dengan membawa substansi penghapusan mekanisme *due process of law* yang menjadi mekanisme perlindungan HAM bagi hak berserikat dan berkumpul.¹⁰ Senada dengan Eryanto, pakar hukum dan HAM dari Universitas Padjajaran, Atip Latiful Hayat, berpendapat bahwa kewenangan pembubaran ormas oleh pemerintah yang diatur dalam Perppu Ormas merupakan bentuk pembatasan atas hak berkumpul dan berserikat. Berdasarkan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), hak berkumpul dan berserikat bukan merupakan hak yang absolut yang berarti pemerintah berhak membatasi hak tersebut. Meski demikian, Atip menyatakan bahwa pembatasan itu harus didasarkan untuk melindungi keamanan nasional dan melalui proses pengadilan.¹¹

Pemerintah melalui Teten Masduki selaku Kepala Staf Kepresidenan (waktu itu), menyatakan bahwa perubahan mekanisme pencabutan status badan hukum ormas dalam Perppu Ormas merupakan perbaikan ketentuan agar sesuai dengan prinsip hukum administrasi, sebab pencabutan status badan hukum langsung oleh pemerintah merupakan kewenangan administratif yang dimiliki oleh pemerintah sebagai dampak dari kewenangan untuk mengeluarkan status badan hukum. Jika ada pihak yang berkeberatan terhadap tindakan tersebut, dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).¹²

Reaksi penolakan juga dilakukan dengan mengajukan uji materiil pada Mahkamah Konstitusi. Sebanyak 7 (tujuh) kali permohonan uji materiil terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu Ormas sebelum disahkan menjadi undang-undang), namun seluruh permohonan tersebut dinyatakan tidak dapat diterima karena telah terjadi perubahan status Perppu Ormas setelah disahkan menjadi UU No. 16 Tahun 2017.¹³ Persetujuan terhadap Perppu No. 2 Tahun 2017 dilakukan melalui mekanisme *voting* pada Rapat Paripurna DPR RI tanggal 24 Oktober 2017. Sebanyak 7 (tujuh) fraksi, yaitu PDI-P, PPP, PKB, Golkar, Nasdem, Demokrat, dan Hanura menyetujui Perppu tersebut disahkan menjadi undang-undang, sedangkan 3 (tiga) fraksi lainnya, yaitu PKS, Gerindra, dan PAN menolak pengesahan Perppu tersebut. Hasil keputusan tersebut diikuti dengan catatan agar pemerintah bersama

⁹ Amri Amrullah, ini 5 (lima) kecacatan Perppu Ormas Menurut Komisioner Komnas HAM, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/07/16/ot6159382-ini-5-kecacatan-perppu-ormas-menurut-komisioner-komnas-ham>, diakses tanggal 25 Februari 2020.

¹⁰ Eryanto Nugroho, "Perpu Ormas dan Solusi yang Meleset", *Harian Tempo*, 6 Agustus 2017, hal. 40-41.

¹¹ Kristian Erdianto, "Ahli Ahli Hukum dan HAM: Pembubaran Ormas Harus melalui Putusan Pengadilan", <https://nasional.kompas.com/read/2017/10/26/22425041/ahli-hukum-dan-ham-pembubaran-ormas-harus-melalui-putusan-pengadilan>, diakses tanggal 25 Februari 2020.

¹² Ray Jordan, Istana: Tak Terima Dibubarkan, Ormas Bisa Gugat Pemerintah ke PTUN, <https://news.detik.com/berita/d-3562010/istana-tak-terima-dibubarkan-ormas-bisa-gugat-pemerintah-ke-ptun>, diakses tanggal 17 April 2020.

¹³ Muhammad Reza Winata, "Politik Hukum Dan Konstitusionalitas Kewenangan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Berbadan Hukum Oleh Pemerintah", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 18, No. 4, Desember 2018, hal. 445 – 464.

dengan DPR segera melakukan perubahan terhadap Perppu yang baru saja diundangkan.¹⁴

Catatan hasil Rapat Paripurna tersebut telah ditindaklanjuti dengan memasukkan RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam daftar program legislasi nasional (Prolegnas) tahun 2019-2024. Dalam Prolegnas tersebut telah disepakati bahwa DPR merupakan pengusul dari perubahan tersebut. Perubahan tersebut merupakan momentum penting untuk melakukan kajian lebih lanjut terkait dengan apakah mekanisme pembubaran ormas pada UU No. 16 Tahun 2017 telah menjamin perlindungan HAM bagi Ormas di Indonesia.

Pada dasarnya terdapat beberapa kajian terdahulu mengenai pengaturan Ormas dalam UU No. 16 Tahun 2017, Artikel tersebut antara lain: M. Beni Kurniawan, menulis tentang Konstitusionalitas Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas Ditinjau dari UUD NRI Tahun 1945. Artikel ini mengkaji mengenai kewenangan pembubaran Ormas secara sepihak oleh pemerintah dalam Perppu No. 2 Tahun 2017 merupakan tindakan yang inkonstitusional karena bertentangan dengan konsep negara hukum yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.¹⁵ Fokus dari artikel ini adalah perubahan ketentuan pembubaran Ormas tidak sesuai dengan konsep negara hukum yang ditandai dengan perlindungan HAM dan keberadaan lembaga peradilan dalam pembatasan dan/atau pencabutan hak asasi, jika diadakan gugatan uji materiil terhadap ketentuan tersebut maka ketentuan mengenai pembubaran ormas dalam Perppu No. 2 Tahun 2017 dapat dinyatakan inkonstitusional.

Artikel lain tentang pembubaran Ormas oleh pemerintah ditulis oleh Muhammad Reza Winata. Artikel tersebut mengkaji mengenai pembubaran ormas oleh pemerintah merupakan cerminan sikap represif dari pemerintah dan melanggar demokrasi. Selain itu, penggunaan asas *contrarius actus* dalam mekanisme pembubaran Ormas berbadan hukum sebagai subjek hukum dalam UU No. 16 Tahun 2017 merupakan tindakan yang tidak tepat karena tidak terdapat mekanisme pengadilan sebagai jaminan perlindungan HAM.¹⁶ Artikel ini menyatakan penolakan penulis terhadap penggunaan asas *contrarius actus* tanpa adanya mekanisme pengawasal yudisial.

Penggunaan asas *contrarius actus* dalam mekanisme pembubaran Ormas dalam UU No. 16 Tahun 2017 juga ditulis oleh Victor Imanuel W. Nalle. Victor menemukan bahwa Perpu Ormas dapat mengisi kekosongan hukum dalam kondisi kegentingan yang memaksa menurut tafsiran presiden, yaitu bahaya dari paham radikalisme yang mengarah pada kekerasan. Namun, Perpu Ormas masih memiliki kelemahan secara substansial yaitu penggunaan asas *contrarius actus* tidak tepat karena asas ini sebenarnya telah melekat pada pejabat pemerintah tanpa harus ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁷

Ketiga artikel ini telah membahas mengenai pembubaran ormas dalam UU No. 16 Tahun 2017 baik dari sisi konstitusionalitas maupun dari penggunaan asas dalam pembubaran. Tidak semua artikel menyatakan kesetujuannya terhadap langkah yang diambil oleh pemerintah namun beberapa artikel menyatakan dapat memahami langkah yang diambil oleh pemerintah. Dari ketiga artikel tersebut sudah ada beberapa artikel seperti yang ditulis oleh

¹⁴ Rakhmat Nur Hakim, "Perppu Ormas Disahkan, Pemerintah Kini Bisa Bubarkan Ormas", <https://nasional.kompas.com/read/2017/10/24/16342471/perppu-ormas-disahkan-pemerintah-kini-bisa-bubarkan-ormas>, diakses tanggal 25 Februari 2020.

¹⁵ M. Beni Kurniawan, "Konstitusionalitas Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas Ditinjau dari UUD 1945", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 3, September 2018, hal. 456-479.

¹⁶ Muhammad Reza Winata, "Politik Hukum dan Konstitusionalitas Kewenangan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan berbadan hukum oleh Pemerintah", *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 18, No. 4, Desember 2018, hal. 445-464.

¹⁷ Victor Imanuel W. Nalle, "Asas Contrarius Actus pada Perpu Ormas: Kritik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hak Asasi Manusia", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 2 Tahun 2017, hal. 244-262.

Victor Imanuel W. Nalle dan Muhammad Reza Winata yang membahas mengenai legalitas penerbitan Perppu Ormas dikaitkan dengan penggunaan asas *contrarius actus*, sedangkan artikel ini akan mengkaji mengenai legalitas penerbitan Perppu melalui analisis terhadap frasa “kegentingan memaksa” dan frasa “keadaan bahaya” yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945. Selain itu artikel ini akan membahas mengenai perlindungan HAM bagi Ormas khususnya melalui mekanisme pengadilan dalam tahapan pembubaran Ormas. Lebih lanjut, dari setiap artikel yang disebutkan, belum ada kajian lebih lanjut mengenai arah perbaikan yang harus diambil oleh Pemerintah Indonesia dan DPR dalam memutuskan kebijakan tentang Ormas di Indonesia, khususnya terkait dengan mekanisme pembubaran ormas dalam RUU tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Oleh karena itu, perlu dilakukan kajian lebih lanjut mengenai legalitas penerbitan Perppu, perlindungan Ormas melalui ketersediaan mekanisme pengadilan, dan arah perbaikan ketentuan pembubaran Ormas dimasa yang akan datang sangat menarik untuk dikaji lebih lanjut. Secara umum, tulisan ini bertujuan untuk mengkaji mengenai ketentuan pembubaran Ormas dalam UU No. 16 Tahun 2017 yang banyak dikritik karena menghapuskan mekanisme pembubaran melalui proses peradilan sebagaimana diatur pada UU No. 17 Tahun 2013. Secara akademis, diharapkan artikel ini berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan bidang hukum khususnya jaminan hak berserikat dan berkumpul yang diwujudkan dengan pendirian Ormas. Secara praktis, artikel ini diharapkan dapat berguna untuk menjadi bahan pertimbangan dalam perumusan kebijakan mengenai mekanisme pembubaran Ormas yang akan dituangkan dalam RUU tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

II. Metode Penelitian

Artikel mengenai “Pelindungan HAM dalam Mekanisme Pembubaran Ormas

berdasarkan UU No. 16 Tahun 2017” merupakan salah satu sub-tema dari penelitian lintas bidang dengan judul “Politik Hukum Organisasi Kemasyarakatan Setelah Terbitnya Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang” yang dilaksanakan oleh Trias Palupi K., Debora Sanur Lindawaty, Marfuatul Latifah, Dewi Sendhikasari D., Harris YP. Sibuea dari Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI yang dilaksanakan pada tahun 2019.¹⁸ Artikel ini merupakan jenis penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis, yang berkaitan dengan pembubaran Ormas dan perlindungan HAM dalam kegiatan tersebut. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif. Metode penelitian dilakukan dengan kajian norma hukum dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan, studi kepustakaan untuk mengumpulkan doktrin hukum, dan wawancara terhadap narasumber dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) yang telah disiapkan sebelumnya. Bahan hukum yang terkumpul dianalisis dengan metode analisis yuridis normatif dan diuraikan secara deskriptif.

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer (*primary sources*) dan bahan hukum sekunder (*secondary sources*). *Primary sources* yang dimaksudkan adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan HAM di Indonesia dan pengelolaan Ormas, antara lain UUD NRI Tahun 1945, UU No. 17 Tahun 2013, dan UU No. 16 Tahun

¹⁸ Penulis merupakan anggota kelompok penelitian tentang “Politik Hukum Organisasi Kemasyarakatan Setelah Terbitnya Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang”. Penulisan salah satu bagian laporan penelitian menjadi artikel jurnal telah mendapatkan persetujuan dari seluruh anggota tim penelitian.

2017 tentang Ormas. Sedangkan *secondary sources* yang dimaksudkan adalah ulasan atau komentar para pakar yang terdapat dalam buku dan jurnal, termasuk yang dapat diakses melalui internet. Penelitian ini dilengkapi dengan data primer, terutama berkaitan dengan data dan informasi mengenai praktik pembubaran Ormas berdasarkan UU dan UU Ormas No. 16 Tahun 2017. Dalam rangka itu, maka wawancara dilakukan dengan pihak-pihak yang berkompeten, yaitu polisi selaku aparat penegak hukum dan penjaga ketertiban, akademisi yang memiliki kompetensi dalam masalah terkait dengan dinamika Ormas, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Bakesbangpol) Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dan Kota Malang, dan Ormas. Wawancara dilakukan dengan *stakeholders* yang berada di Provinsi D.I. Yogyakarta, tepatnya di Kota Yogyakarta (17 - 23 April 2017) dan Provinsi Jawa Timur, tepatnya Kota Malang (15 – 21 Mei 2017).

III. Pembubaran Ormas berdasarkan UU No. 16 Tahun 2017

A. Legalitas Penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2017

Pada tahun 2017 pemerintah berargumentasi bahwa banyak Ormas yang beroperasi di Indonesia menggunakan paham radikalisme yang sering berujung kekerasan sehingga harus diatasi dengan menerbitkan Perppu. Berdasarkan kondisi tersebut pemerintah menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2017, yang berimbas pada pembubaran Ormas HTI. Perppu tersebut kemudian mendapat persetujuan dari DPR RI dan telah disahkan menjadi UU No. 16 Tahun 2017 tentang Pengesahan Perppu No 2 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Namun pengesahan tersebut menimbulkan banyak pertentangan baik dari masyarakat luas maupun dari fraksi di DPR sendiri. Persetujuan atas pengesahan Perppu No. 2 Tahun 2016 dilakukan dengan syarat Pemerintah segera mengajukan Rancangan Undang-Undang terkait dengan Revisi UU No. 17 Tahun 2013 tentang Ormas.

Berdasarkan UU No. 16 Tahun 2017 Pemerintah, melalui Kementerian Hukum dan HAM telah mencabut status badan hukum yang dimiliki oleh HTI melalui Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-30.AH.01.08 Tahun 2017¹⁹ Pencabutan tersebut dilakukan dengan alasan HTI bermaksud mendirikan Negara transnasional Islam dan menyebarkan sistem serta paham khilafah yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.²⁰ Ketentuan yang ada dalam Perppu tersebut berpotensi mengancam kewajiban negara untuk menghormati dan melindungi Hak Asasi Manusia (HAM) yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, khususnya, hak untuk berpendapat hak untuk berserikat/berkumpul, dan hak atas keadilan. Karena ketentuan yang ada dalam Perppu tersebut mengubah ketentuan tentang mekanisme pembubaran ormas yang semula cukup demokratis sebab harus melalui beberapa tahap, yaitu peringatan tertulis, penghentian bantuan dan penghentian sementara kegiatan, pencabutan surat keterangan terdaftar atau badan hukum, dan pembubaran yang dilakukan melalui proses pengadilan.

Penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2017 menimbulkan 2 (dua) reaksi yang berbeda, yaitu pihak yang Pro dan Kontra. Pihak yang Pro terhadap Perppu menyatakan bahwa Perppu adalah langkah positif dari perspektif kemanfaatannya dalam menangkal gerakan anti-Pancasila dan anti-NKRI.²¹ Ancaman radikalisme yang berasal dari gerakan Ormas tertentu tidak dapat diatasi dalam waktu dekat jika menunggu putusan pengadilan. Sedangkan

¹⁹ Cabut SK Badan Hukum, Pemerintah Resmi bubarkan HTI, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-40651986>, diakses tanggal 9 November 2019.

²⁰ BBC.COM, 7 Mei 2018, HTI Dinyatakan Ormas Terlarang, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-44026822>, diakses tanggal 19 Maret 2019.

²¹ Laporan penelitian lintas bidang tentang "Politik Hukum Organisasi Kemasyarakatan setelah terbitnya Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang", Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2019, hal. 45.

pihak yang tidak setuju menyatakan bahwa Perppu yang telah disetujui menjadi undang-undang merupakan kemunduran demokrasi Indonesia dan dapat mengancam hak atas kebebasan berserikat yang telah dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945. Mekanisme pembubaran tanpa melalui putusan pengadilan menciderai prinsip negara Hukum dan demokrasi.

Terdapat 2 (dua) permasalahan dalam penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2017. Permasalahan tersebut adalah permasalahan prosedural dan permasalahan substantif. Perppu tersebut dianggap bermasalah secara procedural, sebab dalam ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Dalam penerbitan sebuah perppu, pemerintah dalam hal ini presiden hanya dapat dilakukan ketika terdapat sebuah kondisi yang genting dan memaksa. Penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2017, dianggap tidak berlandaskan kondisi genting dan memaksa.

Ketentuan mengenai penerbitan perppu, diatur dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

- (1) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) peraturan pemerintah itu, harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) jika tidak mendapatkan persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal ini menjadi dasar untuk presiden agar dapat menetapkan perppu, jika presiden meyakini bahwa Indonesia sedang menghadapi kondisi kegentingan yang memaksa. Banyak perdebatan mengenai syarat menentukan frasa “kegentingan memaksa” karena Pasal 22 (2) UUD NRI Tahun 1945 tidak menentukan batasan yang tegas.

Walaupun tidak terdapat penjelasan mengenai frasa “kegentingan memaksa” dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi telah memberikan penjelasan mengenai syarat bagi diterbitkannya suatu perppu. Syarat tersebut dicantumkan dalam pertimbangan hukum putusan tersebut, yaitu:

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

Ketiga syarat tersebut, tentu saja masih menjadi hak prerogatif presiden yang disandarkan pada subjektifitas presiden. Pengesahan Perppu di DPR RI, seharusnya merupakan tahapan pengujian awal apakah kondisi genting dan memaksa yang menjadi argumentasi presiden dapat dibuktikan sehingga perppu perlu disahkan menjadi undang-undang.²²

Jika dikaji kembali, penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2017 tidak diikuti dengan kajian mengenai bagaimana tingkat ancaman yang membahayakan dari ormas radikal terhadap kelangsungan negara. Pemerintah hanya menyatakan bahwa Ormas HTI disinyalir sebagai Ormas yang mengusung paham radikalisme yang cenderung pada kekerasan. Namun, langkah nyata yang pernah diambil oleh pemerintah hanya memberikan Surat Edaran No. 220/2065/Polpum tentang Teguran terhadap HTI pada tanggal 12 Mei 2016, tanpa

²² Fitra Arsil, “Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 48, No. 1, 2018, hal. 1-21.

surat peringatan dan upaya persuasif bagi HTI, selaku Ormas terduga radikal.

Syarat kedua dalam menerjemahkan frasa kegentingan yang mendesak adalah apakah UU No. 17 Tahun 2013 tidak mampu mengatasi ancaman yang membahayakan tersebut. Pada dasarnya ketentuan persidangan pembubaran Ormas dalam UU No. 17 Tahun 2013 telah memberikan batasan hari, bagi persidangan tingkat pertama maupun persidangan tingkat kasasi, tanpa melalui tahapan pengadilan tinggi.

Jika dikaji kembali masa persidangan tersebut jauh lebih singkat dari jangka waktu persidangan yang telah diatur secara umum melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung (KEPMA). Dalam UU No. 17 Tahun 2013 jangka waktu maksimal persidangan tingkat pertama adalah 85 hari sedangkan jangka waktu persidangan untuk Kasasi adalah 60 hari. Sedangkan SEMA No. 2 Tahun 2014 membatasi masa persidangan tingkat pertama dilakukan paling lama 5 bulan atau 150 hari. Dan KEPMA No. 214/KMA/SK/XII/2014 membatasi persidangan kasasi paling lambat 250 hari. (lihat Tabel 1.)

Tabel 1. Perbandingan Masa Persidangan Ormas dengan SEMA dan KEPMA

	UU No. 17 Tahun 2013	SEMA/KEPMA
Persidangan tingkat I	Maksimal 85 hari	150 hari
Kasasi	Maksimal 60 hari	250 hari

sumber: diolah sendiri dari UU No. 17 Tahun 2013, SEMA No. 2 Tahun 2014, dan KEPMA No. 214/KMA/SK/XII/2014.

Tabel tersebut menggambarkan bahwa penghapusan mekanisme pengadilan bagi pembubaran Ormas dengan alasan mekanisme pengadilan memakan waktu yang lama dan berbelit-belit tentu tidak terbukti dan dapat dinyatakan tidak tepat. Sebab batasan waktu yang disediakan di UU No. 17 Tahun 2013 ternyata jauh lebih singkat dibandingkan masa persidangan yang dipraktikkan di lingkungan Mahkamah Agung RI.

Sedangkan ketentuan yang ada di Pasal 72, Pasal 73, Pasal 74, Pasal 75, Pasal 76, dan Pasal 78 UU No. 17 Tahun 2013 merupakan pembatasan ketentuan administrasi untuk menjamin kepastian hukum bagi Ormas yang sedang menjalani persidangan. Bagi perangkat peradilan agar lebih cepat pemberkasan dalam persidangan. Jika ketentuan ini dihapuskan dan tidak akan mengurangi esensi dari mekanisme persidangan bagi pembubaran ormas dan tidak mengurangi prinsip keadilan bagi setiap pihak.

Syarat ketiga dalam penafsiran frasa “kegentingan yang memaksa” adalah apakah waktu yang dibutuhkan untuk membuat UU Ormas baru membutuhkan waktu yang lama sehingga ancaman tersebut justru semakin membahayakan negara? Proses penyusunan sebuah rancangan undang-undang di Indonesia, membutuhkan beberapa tahapan, yaitu tahapan penyusunan, pembahasan, dan pengesahan. Setiap tahapan yang dimaksud tentu tidak akan sesimple penerbitan perppu, yang hanya harus disahkan oleh DPR setelah diterbitkan oleh presiden. Presiden selaku kepala negara berhak untuk menentukan langkah yang dianggap paling tepat dalam menciptakan keamanan dan ketertiban di wilayah NKRI. Oleh sebab itu dari syarat ketiga keputusan penerbitan Perppu dapat dipahami.

Berdasarkan pembahasan tersebut, pada saat penerbitan Perppu nampaknya 2 (dua) dari 3 syarat penafsiran kondisi “genting dan memaksa” tidak terpenuhi. Oleh sebab itu kekhawatiran akan penyebaran paham radikalisme yang mengarah pada kekerasan sehingga menimbulkan situasi genting dan memaksa, tidak dapat sepenuhnya dibuktikan oleh pemerintah. Walaupun DPR telah menyetujui penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2017 menjadi undang-undang, namun kenyataan bahwa kondisi genting dan memaksa seperti yang digunakan pemerintah sebagai argumentasi penerbitan Perppu tetap tidak dapat dianulir. Oleh sebab itu, sebaiknya dimasa yang akan datang, sebelum menerbitkan Perppu, sebaiknya pemerintah terlebih dahulu mengumumkan bahwa terdapat

sebuah permasalahan yang menimbulkan kondisi genting dan memaksa secara resmi, baru kemudian menerbitkan perppu untuk mengatasi kondisi tersebut.²³

UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur kondisi lain yang mirip dengan “kegentingan memaksa” yang juga dapat menjadi alasan untuk menerbitkan Perppu, kondisi tersebut adalah “keadaan bahaya”.²⁴ Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Undang-undang yang mengatur mengenai syarat dan akibat dari keadaan bahaya yang berlaku saat ini adalah UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya (UU (Prp) Keadaan Bahaya). UU tersebut menyebutkan bahwa terdapat beberapa kondisi yang menyebabkan keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil, atau keadaan darurat militer, atau keadaan perang. Kondisi yang dimaksud adalah:

- a. Keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau di sebagian wilayah NKRI terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan biasa;
- b. Timbul perang atau bahaya atau dikhawatirkan perkosaan wilayah NKRI dengan cara apapun juga; dan
- c. Hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.

Selanjutnya UU (Prp) Keadaan Bahaya juga mengatur bahwa pernyataan keadaan bahaya

harus diumumkan oleh presiden.²⁵ Artinya sebelum menetapkan wilayah Indonesia dalam keadaan bahaya, presiden harus mengeluarkan pernyataan resmi bahwa terdapat kondisi bahaya berdasarkan 3 (tiga) jenis kondisi yang disebutkan dalam Pasal 1 (1) UU (Prp) Keadaan Bahaya. Setelah keadaan bahaya dirasa tidak ada lagi, presiden kemudian mengumumkan penghapusan keadaan bahaya.

Pada saat penerbitan Perppu Ormas, pemerintah dapat saja mengategorikan penyebaran meluas paham anti Pancasila dan keinginan mendirikan negara khilafah yang diusung oleh HTI sebagai keadaan berbahaya yang ada di Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 1 (1) angka 3 UU (Prp) Keadaan Bahaya, yaitu keadaan bahaya berdasarkan kondisi dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara. Dalam hal ini “keadaan khusus yang ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala yang dapat membahayakan hidup negara” adalah ideologi untuk mendirikan negara islam yang dibawa oleh HTI. Keinginan HTI mendirikan negara islam juga telah menjadi pertimbangan dari PTUN untuk menolak gugatan HTI terhadap pencabutan status badan hukum HTI, dan pembubarannya.²⁶

Namun, berdasarkan ketentuan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 1 (1) angka 3 UU (Prp) Keadaan Bahaya, penentuan keadaan bahaya harus terlebih dahulu diumumkan secara resmi oleh presiden. Dalam hal ini, presiden tidak pernah mengeluarkan pengumuman resmi mengenai bahaya yang ditimbulkan oleh kegiatan yang dilakukan oleh HTI, dan secara langsung menerbitkan perppu. Kondisi tersebutlah yang kemudian menimbulkan penolakan, sebab pemerintah dianggap otoriter dengan penerbitan Perppu Ormas. Penerbitan Perppu Ormas, baik dikaitkan dengan ketentuan mengenai kegentingan yang memaksa atau jika dianalisis menggunakan keadaan bahaya yang ada di UUD NRI Tahun

²³ Laporan penelitian lintas bidang tentang “Politik Hukum Organisasi Kemasyarakatan setelah terbitnya Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang”, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2019, hal. 47.

²⁴ Muhammad Syarif Nuh, “Hakekat Keadaan Darurat Negara (*State of Emergency*) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol.18, No.2, April 2017, hal. 229-246.

²⁵ Pasal 2 (1) UU (Prp) Keadaan Bahaya.

²⁶ Putusan MA No. 27 K/TUN/2019.

1945 dan ketentuan lain, tidak memenuhi setiap unsur dari penerapan kegentingan yang memaksa dan keadaan bahaya. Jika dalam penerapan “kegentingan memaksa” pemerintah tidak mencukupi 2 dari 3 syarat yang diatur dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 dan Putusan MK No.145/PUU-VII/2009 sedangkan dalam penerapan “keadaan bahaya” pemerintah melupakan tahapan pengumuman secara resmi mengenai hal-hal yang menyebabkan ancaman bagi negara Indonesia dari HTI, sebelum penerbitan Perppu.

B. Pelindungan HAM dalam Mekanisme Pembubaran Ormas pada UU No. 16 Tahun 2017

Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan suatu hak yang melekat pada diri seluruh manusia yang telah dimiliki sejak lahir. Konsep HAM mempunyai dua dimensi, yang pertama adalah hak-hak yang tidak dapat dipisahkan dan dicabut adalah HAM karena ia manusia. Hak ini adalah hak-hak moral yang berasal dari kemanusiaan setiap insan dan hak ini bertujuan untuk menjamin martabat setiap manusia. Dimensi kedua adalah HAM berdasarkan hukum, yang dibuat sesuai dengan proses pembentukan hukum dari masyarakat internasional maupun nasional.²⁷

Dari segi pemenuhan hak asasi oleh negara, HAM dibagi menjadi 2 (dua) kategori, yaitu hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun (*non derogable right*) dan hak yang dapat dikurangi melalui pengecualian dalam undang-undang (*derogable rights*). *Non-derogable rights* adalah hak-hak yang tercakup dalam hak sipil dan politik yang bersifat absolut yang tidak boleh dikurangi pemenuhannya oleh negara dalam keadaan apapun. Hak yang masuk dalam kategori ini antara lain, hak atas hidup, hak bebas dari penyiksaan, hak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan agama. Sedangkan *derogable rights* adalah hak-hak yang tercakup dalam hak

sipil dan politik yang tidak bersifat absolut yang boleh dikurangi pemenuhannya oleh negara dalam keadaan tertentu. Hak yang masuk dalam kategori antara lain, hak atas kebebasan berkumpul secara damai, hak atas kebebasan berserikat, termasuk membentuk dan menjadi anggota serikat buruh, dan hak menyakanan pendapat atau berekspresi.²⁸

Jaminan pelindungan terhadap HAM telah diatur dalam berbagai instrumen hukum baik instrumen hukum nasional maupun internasional. UUD NRI Tahun 1945 menjamin pelindungan HAM dalam beberapa pasal, yaitu Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Secara internasional, bangsa-bangsa di dunia telah mengeluarkan beberapa konvensi terkait dengan pelindungan HAM. Konvensi internasional terkait dengan pelindungan HAM yang saat ini telah diakui secara universal adalah *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR).

Hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul telah menjadi materi muatan yang diatur dalam beberapa instrumen hukum, baik instrumen hukum nasional maupun internasional. Instrumen hukum nasional yang mengatur mengenai pelindungan hak berserikat dan berkumpul, secara umum diatur pada Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Prinsip kebebasan atau kemerdekaan berserikat ditentukan dalam yaitu “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.

Sedangkan pelindungan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul diatur dalam UDHR Pasal 20 ayat (1), yang berbunyi “setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berserikat secara damai”. Jaminan atas kebebasan berserikat adalah bagian dari yang sangat penting untuk menjaga terciptanya ruang demokrasi. Praktik berserikat dan berkumpul yang biasanya diwujudkan melalui sebuah organisasi, memberikan setiap orang kesempatan untuk mengekspresikan dan

²⁷ Amira Rahma Sabela dan Dina Pritaningtias, “Kajian Freedom of Speech and Expression dalam Perlindungan Hukum terhadap Demonstran di Indonesia”, *Lex Scientia Law Review*, Vol. 1, No. 1, November 2017, hal. 81-92.

²⁸ Suparman Marzuki, “Perspektif Mahkamah Konstitusi tentang Hak Asasi Manusia”, *Jurnal Yudisial*, Vol. 6, No. 3 Desember, 2013, hal. 189-2006.

melindungi kepentingannya bersama-sama melalui sebuah wadah. Selain itu, jaminan atas kebebasan berserikat dan berkumpul juga memainkan peranan penting dalam menjaga kepentingan publik untuk perlindungan HAM. Berdasarkan penjelasan tersebut, diketahui bahwa hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul masuk dalam kategori *derogable rights*, artinya jika dibutuhkan negara dapat saja membatasi pelaksanaan hak tersebut dengan pengaturan-pengaturan tertentu yang dituangkan dalam undang-undang.²⁹

Pembatasan HAM khususnya hak yang berada dalam kategori *derogable rights*, melalui undang-undang merupakan salah satu perwujudan dari pengakuan Indonesia sebagai negara hukum. Oleh karena itu, pembatasan hak untuk berserikat dan berkumpul dan hak berkegiatan melalui Ormas sebagai wadah dari pelaksanaan hak tersebut dalam sebuah negara, perlu dituangkan dalam undang-undang agar pembatasan hak berserikat dan berkumpul memiliki landasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Selain itu, adanya lembaga peradilan dan mekanisme peradilan yang adil, merupakan salah satu bentuk perlindungan HAM, dalam hal ini hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul.

Perppu Ormas, mengubah pengaturan mengenai pencabutan status badan hukum Ormas dan pembubaran Ormas yang telah dicabut status badan hukumnya. Penghapusan Pasal 63-80 UU No. 17 Tahun 2013 yang didalamnya mengatur mengenai mekanisme pengenaan sanksi teguran lanjutan, sanksi penghentian bantuan/hibah, sanksi penghentian kegiatan sementara, sanksi pencabutan surat keterangan terdaftar, dan sanksi pencabutan status badan hukum melalui pemeriksaan sidang pengadilan. Setelah mencabut ketentuan tersebut, Pasal 61 ayat (3) UU No. 16 Tahun 2017 mengatur bahwa pencabutan status badan hukum Ormas dilakukan langsung oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan HAM. Pencabutan tersebut kemudian berdampak pada pembubaran Ormas

yang menjadi subjek dari kegiatan pencabutan tersebut.

Ketentuan mengenai pencabutan status badan hukum dan surat keterangan terdaftar yang langsung dapat membubarkan Ormas, dituangkan dengan argumentasi kebutuhan atas efektivitas praktik pembubaran Ormas. Sebab mekanisme yang diatur melalui UU No. 17 Tahun 2013 selama ini, dianggap menyulitkan dan tidak efektif. UU No 17 Tahun 2013, telah mengatur jangka waktu atau lamanya proses pengadilan dari permohonan hingga putusan. Di dalam Pasal 71 diatur bahwa selama 60 hari dan bisa diperpanjang 20 hari, permohonan pembubaran ormas sudah harus diputus oleh pengadilan negeri.

Jika berkeberatan dengan putusan pengadilan negeri, tergugat bisa langsung mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam tempo 14 hari sejak putusan diterima. Mahkamah Agung harus memberikan putusan dalam tempo 60 hari sejak permohonan kasasi dicatat (Pasal 77 ayat (2)). Apabila dihitung, proses hukum hanya akan memakan waktu kurang lebih sekitar maksimal 150 hari atau 5 bulan. Dengan begitu, alasan bahwa proses pengadilan akan berbelit dan panjang menjadi alasan yang tidak dapat dibuktikan dan bermaksud untuk menghilangkan peran pengadilan di dalam pembubaran Ormas.

Pembubaran Ormas hanya dengan keputusan menteri merupakan sebuah kemunduran dari ketentuan yang ada sebelumnya sebab, sebuah berdasarkan Perppu tersebut sebuah Ormas dapat dibubarkan hanya melalui penilaian sepihak dari Pemerintah. Penilaian apakah ormas melanggar atau bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 akan sangat subyektif dan berpotensi melanggar HAM, karena hanya diputuskan sepihak berdasarkan kacamata pemerintah.

Dalam penelitian yang dilakukan, terdapat 2 (dua) pendapat yaitu pihak yang menyetujui perubahan mekanisme penjatuhan sanksi pencabutan dan pembubaran status keterangan terdaftar dan badan hukum, dan pihak yang

²⁹ Lihat Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

tidak menyetujui perubahan tersebut. Kepala kantor Badan Kesbangpol Kota Yogyakarta menyatakan persetujuannya terhadap perubahan mekanisme pembubaran Ormas seperti yang diatur dalam UU No. 16 Tahun 2017, sepanjang tahapan sanksi lainnya seperti teguran sudah dilakukan oleh pemerintah.³⁰

Pihak Kepolisian Kota Resor Kota Malang menyatakan bahwa perubahan mekanisme pembubaran Ormas dalam UU No. 16 Tahun 2017 merupakan hak pemerintah. Hal tersebut berdasarkan asas *contrarius actus* yang ada pada penerbitan status badan hukum yayasan atau perkumpulan, maupun pada surat keterangan terdaftar bagi ormas tidak berbadan hukum.³¹ Asas ini merupakan asas dalam hukum tata negara yang menyatakan bahwa dalam sebuah tindakan yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya (secara otomatis) badan atau pejabat tersebut memiliki kewenangan untuk membatalkannya. Asas *contrarius actus* dapat juga disebut sebagai *consensus contrarius* yang dapat diartikan sebagai tindakan yang menghapuskan atau membatalkan perbuatan hukum yang sudah dikeluarkan/dilakukan. Dalam hal ini pemerintah selaku pihak yang menerbitkan status badan hukum dan/SKT memiliki hak prerogatif untuk mencabutnya.³²

Sedangkan Ketua Cabang Nahdlatul Ulama Kota Yogyakarta³³ menyatakan bahwa pada dasarnya pembubaran Ormas HTI merupakan kebutuhan yang mendesak bagi bangsa Indonesia. Pihak pemerintah, dalam hal ini Presiden Joko Widodo sudah melakukan langkah yang tepat dengan mengeluarkan Perppu Ormas untuk memangkas mekanisme pembubaran Ormas. Hal tersebut karena selama ini HTI dianggap sebagai pihak yang menyebarkan paham radikalisme yang mengarah pada tindakan kekerasan di Indonesia. Pembubaran HTI sebagai salah satu upaya untuk menghadang derasnya paham radikalisme yang mengarah pada kekerasan di wilayah NKRI yang saat ini sudah pada tahapan mengkhawatirkan. Namun, Pihak NU juga menyatakan bahwa tidak semua pembubaran Ormas dapat dilakukan langsung oleh Pemerintah. Bagi Ormas lain pembubaran Ormas harus tetap menempuh proses pengadilan agar dapat memberikan hak bagi Ormas untuk mempertahankan keberadaannya melalui persidangan yang adil. Namun, jangka waktu yang disediakan bagi proses persidangan pembubaran Ormas harus cepat dan tidak berbelit-belit.

Menurut Philipus M. Hadjon, *contrarius actus* dalam hukum administrasi negara adalah asas yang menyatakan badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya, asas ini berlaku meskipun dalam keputusan tata usaha negara tersebut bahkan ketika tidak ada klausula yang secara eksplisit dituliskan, sehingga jika ternyata ada kekeliruan atau kehilafan maka keputusan ini akan ditinjau kembali. Hal tersebut berarti, badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha

³⁰ Laporan penelitian lintas bidang tentang “Politik Hukum Organisasi Kemasyarakatan setelah terbitnya Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang”, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2019, hal. 42.

³¹ Laporan penelitian lintas bidang tentang “Politik Hukum Organisasi Kemasyarakatan setelah terbitnya Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang”, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2019, hal. 37.

³² M. Luthvi Chakim, *Contrarius Actus*, Majalah Konstitusi, No. 126, Agustus 2017, Mahkamah Konstitusi Indonesia, hal. 78.

³³ Laporan penelitian lintas bidang tentang “Politik Hukum Organisasi Kemasyarakatan setelah terbitnya Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang”, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2019, hal. 43.

negara dengan sendirinya secara otomatis badan/ pejabat tata usaha yang bersangkutan memiliki kewenangan untuk membatalkannya.

Asas *contrarius actus*, dapat disebut juga sebagai *consensus contrarius* (tindakan sebaliknya, hukum yang bertentangan) merupakan istilah yuridis, di mana menunjukkan tindakan terhadap tindakan sebelumnya (*actus primus*) yang dibatalkan atau dihapuskan, sehingga *contrarius actus* memiliki kekuatan hukum yang sama dengan *actus primus*. Sebagai contoh, undang-undang hanya dapat diubah atau dicabut dengan tindakan hukum lain, tindakan administratif hanya dapat dibatalkan oleh tindakan administratif lain, dan transaksi hukum hanya dapat diubah dengan transaksi legal lainnya, misalnya perjanjian kontrak dapat dicabut melalui kontrak pencabutan.

Berdasarkan ulasan tersebut, secara umum memang dapat dikatakan bahwa berdasarkan asas *contrarius actus*, pemerintah diberikan kewenangan untuk kembali membatalkan tindakannya sendiri yaitu mencabut kembali Surat Keputusan Badan Hukum Ormas yang telah dikeluarkannya. Akan tetapi, operasionalisasi asas tersebut tidak dapat begitu saja diserahkan pada pemerintah, sebab Ormas berbadan hukum adalah entitas yang diakui sebagai salah satu subjek hukum sehingga yang memiliki hak dan kewajiban. Pembatasan hak dan kebebasan terhadap subjek hukum harus dilakukan melalui pengadilan yang mengadili secara seimbang berdasarkan rasionalisasi hukum dan bukti dari pihak Pemerintah dan Ormas. Hal ini tentunya berbeda dengan prosedur pembubaran Ormas yang tidak berbadan hukum karena Pemerintah bisa langsung mencabut Surat Keterangan Terdaftar (SKT) Ormas tersebut. Untuk itu, kewenangan pencabutan status badan hukum Ormas oleh Pemerintah yang sekaligus menyatakan pembubaran Ormas berdasarkan argumentasi asas *contrarius actus* tidaklah relevan diterapkan terhadap Ormas berbadan hukum karena merupakan subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban, sehingga pembatasannya haruslah melalui pengadilan.

Dalam praktik, Bakesbangpol Kota Malang sebagai pihak yang langsung berhadapan dengan Ormas, menyatakan bahwa tidak berkeberatan dengan perubahan ketentuan pembubaran Ormas yang ada dalam UU No. 16 Tahun 2017, yaitu dengan pencabutan status badan hukum dan pembubaran langsung oleh Pemerintah tanpa melalui proses pengadilan. Hal tersebut akan mendorong efektivitas kinerja pemerintah daerah untuk menjaga stabilitas keamanan dan ketertiban dalam dinamika Ormas di wilayah pemerintah daerah.

Sedangkan salah satu Ormas yang melakukan kegiatan di wilayah Kota Malang, yaitu Organisasi Shiddiqiyah (Orshid) menyetujui mekanisme pencabutan status badan hukum dan pembubaran langsung, serta pencabutan SKT Ormas tidak berbadan hukum oleh pemerintah pusat, sebab pemerintah sangat lambat dalam menangani penyebaran radikalisme yang berujung pada kekerasan di wilayah NKRI. Hanya saja mekanisme yang diatur dalam UU No. 16 Tahun 2017 masih memiliki kekurangan. Kekurangan yang dimaksud adalah belum ada kriteria yang tegas Ormas mana yang dapat langsung dicabut status badan hukum dan SKTnya serta kegiatan apa saja yang dapat menyebabkan sebuah Ormas dapat dibubarkan dan dicabut status badan hukumnya.³⁴ Berdasarkan pembahasan tersebut dapat dilihat bahwa terjadi pergeseran paradigma perlakuan terhadap Ormas melalui UU Ormas, yaitu perlakuan yang represif berdasarkan UU No. 8 Tahun 1985, kemudian menjadi UU yang responsif berdasarkan UU No. 17 Tahun 2013 dan kembali lagi menjadi represif berdasarkan UU No. 16 Tahun 2017. Untuk lebih jelas dapat dilihat di tabel berikut: (lihat Tabel.2.)

³⁴ Laporan penelitian lintas bidang tentang "Politik Hukum Organisasi Masyarakat setelah terbitnya Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat menjadi Undang-Undang", Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2019, hal. 39.

Tabel 2. Paradigma UU Ormas Dari Masa ke Masa

	Undang-Undang No. 8 Tahun 1985	Undang-Undang No. 17 Tahun 2008	Undang-Undang No. 16 Tahun 2017
Landasan Sosiologis	Ormas berperan penting menjamin pemantapan persatuan bangsa dan mencapai tujuan nasional	Wadah dalam menjalankan kebebasan berserikat, berkumpul, serta berpartisipasi dalam pembangunan dan tujuan nasional	Terdapat Ormas yang secara faktual terbukti asas dan kegiatannya bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945
Mekanisme Pembubaran	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peringatan tertulis 2. Meminta pertimbangan dan saran dari Mahkamah Agung/ Kepala Daerah/ Instansi Lain 3. Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peringatan tertulis 2. Penghentian bantuan dan/atau hibah 3. Penghentian sementara kegiatan 4. Pencabutan status badan hukum setelah memperoleh putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap 5. Pembubaran 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peringatan tertulis 2. Penghentian kegiatan 3. Pencabutan status badan hukum sekaligus pembubaran
Lembaga Penentu Pembubaran	Pemerintah	Pengadilan Negeri dan Kasasi ke Mahkamah Agung	Pemerintah

Sumber: Paparan FGD Penelitian Lintas Bidang Politik Hukum Organisasi Kemasyarakatan setelah terbitnya Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang, tanggal 28 Agustus 2019.

Pergeseran paradigma tersebut tentu tidak sesuai dengan bentuk negara Indonesia sebagai negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Konsep Negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak ada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata. Banyak rumusan yang diberikan terhadap pengertian Negara hukum tetapi sulit untuk mencari rumusan yang sama, baik itu disebabkan karena perbedaan asas Negara hukum yang dianut maupun karena kondisi masyarakat dan zaman saat perumusan Negara hukum dicetuskan.³⁵

Setidaknya terdapat 2 (dua) istilah yang lazim digunakan untuk merujuk konsep negara hukum. Istilah tersebut adalah “*rechtsstaat*” dan *the rule of law*. Dalam perkembangannya istilah *the rule of law* yang paling banyak digunakan

hingga saat ini, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Indonesia secara eksplisit menyatakan diri sebagai negara hukum yang dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 disebut dengan “negara berdasarkan atas hukum. Keberadaan *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan *privilege* yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*), yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan. Senada dengan pendapat tersebut, Friedman menyatakan bahwa istilah *the rule of law*, mencakup keadilan yang menjadi tujuan hukum, bukan hanya memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit.

³⁵ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, 2011, hal. 13.

Lebih lanjut selain pengertian konsep negara hukum, A.V. Dicey menguraikan bahwa terdapat 3 (tiga) ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:³⁶

1. *Supremacy of Law*.
2. *Equality before the law*.
3. *Due Process of Law*.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, menurut Jimly Ashsidqi terdapat 12 (dua-belas) prinsip pokok Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku saat ini. Prinsip-prinsip tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya. Adapun prinsip-prinsip dimaksud adalah sebagai berikut: Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*); Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*); Asas Legalitas (*Due Process of Law*); Pembatasan Kekuasaan; Organ-Organ Eksekutif Independen; Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; Peradilan Tata Usaha Negara; Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*); Pelindungan Hak Asasi Manusia; Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*); Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*); dan Transparansi dan Kontrol Sosial.³⁷

Penghapusan mekanisme pengadilan, dapat diartikan sebagai penghapusan asas penegakan hukum yang adil (*due process of law*), yang menjadi salah satu ciri-ciri dari negara hukum, sebagaimana yang telah dicantumkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam suatu negara hukum, tindakan pembubaran terhadap suatu organisasi, sebagai bentuk pembatasan terhadap kebebasan berorganisasi, yang merupakan salah satu wujud dari kebebasan sipil, harus sepenuhnya mengacu pada prinsip-

prinsip *due process of law*, dimana pengadilan memegang peranan kunci dalam prosesnya. Pengadilan harus digelar secara terbuka dan akuntabel, kedua belah pihak (pemerintah dan pihak yang dilakukan pembubaran) harus didengar keterangannya secara berimbang (*audi et alteram partem*), serta putusannya dapat diuji pada tingkat pengadilan yang lebih tinggi.

Lebih lanjut dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 6-13-20/PUU-VIII/2010 mengatakan:

”Bahwa dalam suatu negara hukum seperti Indonesia, mutlak adanya *due process of law* yaitu penegakan hukum dalam suatu sistem peradilan. Apabila ada suatu perbuatan dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum maka prosesnya harus melalui putusan pengadilan sehingga pelarangan peredaran suatu barang, misalnya barang cetakan yang dianggap dapat mengganggu ketertiban umum tidak dapat diserahkan kepada suatu instansi tanpa melalui putusan pengadilan”.

Dalam putusan tersebut juga ditegaskan, tindakan perampasan atau pembatasan terhadap kebebasan sipil dalam bentuk pelarangan, yang dilakukan secara absolut oleh pemerintah, tanpa melalui proses peradilan, adalah tindakan negara kekuasaan, bukan negara hukum seperti Indonesia sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Dikatakan MK pula, tindakan pelarangan atau pembatasan terhadap suatu kebebasan sipil, “... terutama tanpa melalui proses peradilan, merupakan suatu eksekusi tanpa peradilan (*extra judicial execution*) yang sangat ditentang dalam suatu negara hukum yang menghendaki *due process of law*. *Due process of law* seperti dipertimbangkan di atas, adalah penegakan hukum melalui suatu sistem peradilan”.

Secara historis, Istilah *due process of law* mulai dikenal di berbagai negara, bermula di Inggris dengan lahirnya *Magna Charta* (1215) yang kemudian disusul dengan *Bill of Rights* (1689), *Declaration Des Droit De L’Home et du Citoyen* (1789), *Declaration of Independen* (1876) dan *Declaration of Human Rights*

³⁶ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rhineka Cipta, 2000, hal. 28.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer, Paper. Disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004 dalam Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004.

(1948).³⁸ Konsep *due process of law* berasal dari *English Common Law* dalam *Magna Charta* yang merupakan kesepakatan pada tahun 1215 antara Raja John dan rakyat kelas atas yaitu, “*No free man shall be seized, or imprisonedexcept by the lawful judgement of his peers, or by due process of law*”, kesepakatan ini menyatakan bahwa seseorang tidak boleh dicabut atau dihilangkan hak hidupnya, kebebasannya, dan harta miliknya tanpa pemberitahuan dan kesempatan untuk membela hak-hak mereka.³⁹ Sedangkan, di Amerika Serikat konsep ini dikembangkan Amandemen Konstitusi Amerika ke-14 yang dirafikasi pada tahun 1868 dengan menyatakan: “*Nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law.*”, kata ‘*due*’ dalam hukum Amerika Serikat dimaknai dan dipahami sebagai *reasonable* (masuk akal), *just* (adil), dan *proper* (patut), kewenangan untuk menentukan adanya proses penegakan hukum yang *reasonable, just, dan proper* terletak pada pengadilan (*the power to decide as to the reasonability of the same is vested in the courts*).⁴⁰ Berdasarkan penjelasan tersebut, *due process of law* ditandai dengan adanya kesempatan pembelaan hak bagi pihak yang berpotensi kehilangan hak-haknya dan pembelaan tersebut dilakukan melalui pengadilan sebagai perwujudan dari proses yang masuk akal, adil dan sepatutnya.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat diketahui bahwa mekanisme pembubaran Ormas yang diatur pada UU No. 16 Tahun 2017 belum mencerminkan perlindungan HAM. Sebab mekanisme pencabutan status badan hukum tanpa melalui proses pengadilan merupakan pemutusan hak bagi Ormas untuk dapat melakukan pembelaan diri terkait dengan kesalahan yang diduga dilakukan oleh Ormas yang hanya dapat dilakukan melalui proses pengadilan. Penghapusan mekanisme

pengadilan juga meniadakan mekanisme *check and balances* dalam pembubaran Ormas. Karena dalam pencabutan status badan hukum yang langsung menyatakan pembubaran Ormas oleh pemerintah, hanya ada 2 pihak yang terlibat didalam mekanisme tersebut. Tidak ada pihak yang dapat melakukan pengecekan fakta terkait dengan sah atau tidaknya pembubaran tersebut. Oleh sebab itu, mekanisme pembubaran Ormas dalam UU No. 16 Tahun 2017 tidak memberikan jaminan perlindungan HAM bagi setiap Ormas yang berkegiatan di Wilayah NKRI.

IV. Arah Perbaikan Kebijakan Mekanisme Pembubaran Ormas

Kebijakan dapat diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak.⁴¹ Mahfud MD menyatakan politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang dicantumkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.⁴² Sebagai tambahan, pengertian “hukum” tadi bisa diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang mencakup undang-undang, dan bisa juga diartikan sebagai putusan pengadilan.⁴³

Mahfud menjelaskan lebih lanjut bahwa pengertian politik hukum tersebut meliputi: pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat

³⁸ Rahmat Efendy Al Amin Siregar, “*Due Process of Law* dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia Kaitannya dengan Perlindungan HAM”, *Jurnal Ilmiah Fitrah*, Vol. 1, 2015, hal. 37.

³⁹ Atip, Latipulhayat, “*Due Process of Law*”, *Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran*, Vol. 4 No. 2, 2017, hal. i-iv.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007, hal. 19-21.

⁴² Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, edisi revisi cetakan ke-3, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010, hal. 1.

⁴³ *Ibid.*, hal. 5.

sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.⁴⁴ Jika melihat pada definisi politik hukum yang disebutkan oleh Mahfud MD tersebut, arah perbaikan mekanisme pembubaran Ormas dilakukan pada tahapan pembaruan materi hukum terkait pembubaran Ormas agar sesuai dengan kebutuhan saat ini, yaitu kebebasan berserikat dan berkumpul serta jaminan perlindungan HAM bagi Ormas sebagai wadah dari pelaksanaan hak kebebasan berserikat dan berkumpul.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, mekanisme pembubaran Ormas yang diatur dalam Pasal 61 ayat (3) UU No. 16 Tahun 2017 belum mencerminkan jaminan perlindungan HAM bagi Ormas sebab menghapuskan mekanisme pemeriksaan sidang pengadilan dalam keseluruhan proses pencabutan status badan hukum dan pembubaran ormas, sehingga ormas tidak mendapatkan kesempatan untuk mengajukan pembelaan atas hal yang disangkakan oleh pemerintah melalui proses persidangan yang layak kepada Ormas. Kondisi tersebut juga bertentangan dengan prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia.

Dalam menentukan arah kebijakan bagi mekanisme pembubaran Ormas di masa yang akan datang, terdapat 2 (dua) hal yang harus menjadi pertimbangan, yaitu tetap tersedianya mekanisme pemeriksaan sidang pengadilan dalam proses pembubaran Ormas sebagai mekanisme secara umum dan adanya ketentuan pengecualian yang dapat memberikan kecepatan waktu dalam pembubaran Ormas jika terdapat kondisi yang dianggap mengancam keamanan dan pertahanan NKRI oleh pemerintah, sebagai contoh seperti yang didalilkan dalam proses pembubaran HTI, yaitu adanya keinginan pendirian negara Islam.

Penyediaan mekanisme pemeriksaan sidang pengadilan adalah sebagai jaminan bahwa hak asasi setiap orang baik orang perorangan maupun badan hukum, dapat menempuh pemeriksaan yang adil sebelum

hak atas berserikat dan berkumpul yang sedang digunakannya dicabut. Selain itu proses pemeriksaan sidang pengadilan juga dapat menjadi media bagi setiap Ormas untuk memberikan sanggahan dan penjelasan kepada pemerintah atas segala hal yang disangkakan terhadapnya dan proses tersebut diawasi oleh pihak ketiga yang imparial yaitu pengadilan.

Untuk menjamin perlindungan HAM, bagi setiap Ormas yang berkegiatan di Wilayah NKRI, perbaikan dalam mekanisme pembubaran ormas melalui perubahan UU Ormas merupakan kebutuhan yang tidak terbantahkan lagi. Dalam perubahan tersebut, harus tetap mencantumkan mekanisme pengadilan bagi pembubaran Ormas secara umum. Keberadaan mekanisme persidangan bagi pembubaran Ormas dalam aturan di masa yang akan datang, juga merupakan perwujudan dari konsep Indonesia sebagai negara hukum, yang didalamnya terdapat prinsip, seperti supremasi hukum dimana segala macam permasalahan harus diselesaikan melalui mekanisme penegakan hukum; persamaan dalam hukum yang menyetarakan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan; serta pengakuan terhadap prinsip *due process of law*, yaitu mekanisme penegakan hukum dalam sistem peradilan, sehingga tidak ada tindakan perampasan atau pembatasan kebebasan penggunaan hak kebebasan berserikan dan berkumpul yang dilakukan absolut oleh pemerintah.

Ketentuan mengenai Pembubaran dalam perubahan kedua UU Ormas, juga tetap harus melalui mekanisme pengadilan dengan batasan waktu yang tegas berapa lama waktu yang disediakan untuk proses pemeriksaan di sidang pengadilan negeri sampai mendapatkan putusan hukum yang mengikat. UU No. 17 Tahun 2013 (UU Ormas lama) mengatur secara detail batasan waktu tiap kegiatan dalam persidangan. Hal ini menyulitkan aparat untuk membaca ketentuan yang tersedia dalam UU No. 17 Tahun 2013, sehingga pemerintah memilih untuk melakukan revisi melalui Perppu Ormas. Perubahan UU Ormas,

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 38.

sebaiknya hanya mencantumkan waktu berapa lama waktu yang disediakan bagi persidangan di setiap tingkat. Sebagai perbandingan, Pasal 71 sampai dengan 77 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2013 memberikan batasan waktu persidangan maksimal selama 150 (seratus lima puluh) hari atau 5 (lima) bulan. Sedangkan SEMA dan KEPMA yang diberlakukan secara umum dalam setiap persidangan dilingkungan Mahkamah Agung, memberikan batasan waktu maksimal 400 (empat ratus) hari atau sekitar 13,34 (tigabelas koma tiga puluh) bulan. Pengaturan batasan maksimal waktu persidangan dapat menggunakan batasan waktu seperti yang pernah diatur dalam UU No. 17 Tahun 2013, namun hanya membatasi persidangan di pengadilan negeri selama 120 (seratus dua puluh hari) hari dan persidangan di Mahkamah Agung selama 30 (tiga puluh) hari. Peniadaan tahapan banding juga perlu dipertahankan dalam mekanisme pembubaran Ormas, guna mendukung efektivitas penentuan status bagi Ormas.

Sebagai pengecualian perlu diatur bahwa dalam keadaan tertentu, pemerintah dapat membekukan kegiatan sebuah Ormas seketika tanpa harus melalui mekanisme pengadilan. Setelah kegiatan Ormas dibekukan, pemerintah juga dapat mengajukan pembubaran dengan batasan waktu yang jauh lebih singkat dari mekanisme pembubaran secara umum. Sebagai gambaran, jika dalam mekanisme pembubaran Ormas secara umum batasan waktu yang digunakan adalah 150 hari, batasan waktu maksimal yang diberikan dalam kondisi tertentu adalah setengah dari jangka waktu umum, atau 75 (tujuh puluh lima) hari, yaitu 60 hari persidangan pada pengadilan negeri dan 15 hari persidangan pada Mahkamah Agung.

Ketentuan pengecualian ini, juga perlu dilengkapi dengan pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan kondisi tertentu dalam dinamika keormasan di Indonesia dan syarat apa yang harus ditempuh oleh pemerintah untuk menentukan kondisi tertentu tersebut. Kondisi tertentu yang dimaksudkan disini, harus dibatasi pada pelanggaran terhadap

Pancasila selaku asas umum dari Ormas, selain itu kondisi tertentu juga dapat ditujukan pada kegiatan Ormas yang mengarah pada tindakan anarkisme yang menimbulkan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban di wilayah NKRI.

V. Penutup

A. Kesimpulan

Penerbitan Perppu Ormas dapat dikaitkan dengan ketentuan mengenai “kegentingan memaksa” atau “keadaan bahaya” yang ada di Pasal 22 dan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Begitupun unsur yang ada dalam ketentuan yang menjelaskan mengenai “kegentingan memaksa” dalam Putusan MK No. No. 138/PUU-VII/2009 dan Pasal 1 ayat (1) UU (Prp) Keadaan Bahaya. Dalam penerapan “kegentingan memaksa” pemerintah tidak mencukupi 2 dari 3 syarat yang diatur dalam Putusan MK, sedangkan dalam penerapan “keadaan bahaya” pemerintah melupakan tahapan pengumuman secara resmi mengenai hal-hal yang menyebabkan ancaman bagi negara Indonesia dari HTI, sebelum penerbitan Perppu.

Pemerintah Indonesia berhak memberikan batasan bagi penggunaan hak berserikat dan berkumpul karena hak tersebut masuk dalam kategori *derogable rights*, namun pembatasan hak tersebut harus memiliki landasan hukum yang sah dan mengikat. Keberadaan mekanisme pengadilan dalam pembubaran Ormas di Indonesia, tetap dibutuhkan untuk menjamin perlindungan terhadap hak berserikat dan berkumpul. Selain itu, adanya lembaga peradilan dan mekanisme peradilan yang adil, merupakan salah satu ciri yang harus diwujudkan dalam prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia.

Arah kebijakan bagi mekanisme pembubaran Ormas di masa yang akan datang sebaiknya memuat mekanisme persidangan bagi pembubaran Ormas. Mekanisme pembubaran melalui persidangan perlu diatur menjadi 2 (dua) kategori, yaitu persidangan bagi pembubaran Ormas secara umum dan Persidangan bagi pembubaran Ormas dalam

“kondisi tertentu”. Hal tersebut dapat menjadi solusi bagi kebutuhan untuk perlindungan HAM bagi setiap Ormas dan kebutuhan bagi pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan dalam kondisi tertentu.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, perubahan ketentuan terkait dengan pembubaran ormas merupakan kebutuhan yang tidak dapat dihindarkan lagi. Oleh karena itu, RUU tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang telah dimasukkan dalam daftar Prolegnas 2020-2024, harus memuat beberapa materi muatan dalam perubahan ketentuan pembubaran Ormas, seperti:

1. Secara umum mekanisme pembubaran Ormas adalah melalui persidangan;
2. Persidangan diberikan batasan waktu maksimal yaitu 150 hari, dengan rincian 120 hari persidangan tahap pertama dan 30 hari persidangan tahap akhir;
3. Jika pemerintah menganggap terdapat kondisi tertentu maka pemerintah dapat membekukan kegiatan Ormas seketika, dan mengajukan permohonan pembubaran Ormas dengan batasan waktu separuh dari batasan waktu maksimal dari batasan waktu pembubaran Ormas secara umum. Sehingga batasan bagi persidangan dengan kondisi tertentu adalah 75 hari, yaitu 60 hari persidangan pada pengadilan negeri dan 15 hari persidangan pada Mahkamah Agung.
4. RUU tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan harus mengatur mengenai apa yang dimaksud dengan kondisi tertentu dalam dinamika keormasan. Kondisi tertentu yang dimaksudkan, harus dibatasi pada pelanggaran terhadap Pancasila selaku asas umum dari Ormas. Selain itu, kondisi tertentu juga dapat ditujukan pada kegiatan Ormas yang mengarah pada tindakan

anarkisme yang menimbulkan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban di wilayah NKRI.

Daftar Pustaka

Jurnal

- Arsil. Fitra. “Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. 48. No. 1. 2018.
- Atip. Latipulhayat. “*Due Process of Law*”. *Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran*. Vol. 4. No. 2. 2017.
- Kurniawan, M. Beni. Konstitusionalitas Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas ditinjau dari UUD 1945. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 15. Nomor 3. September 2018.
- Nalle. Victor Imanuel W. “Asas *Contrarius Actus* pada Perppu Ormas: Kritik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hak Asasi Manusia”. *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 4. No. 2. Tahun 2017.
- Nuh. Muhammad Syarif. “Hakekat Keadaan Darurat Negara (*State Of Emergency*) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. No. 2. Vol. 18. April 2017.
- Permaqi. Farhan. “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Asas Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa”. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 14. No. 04. Desember 2017.
- Sabela. Amira Rahma dan Dina Pritaningtias. “Kajian *Freedom of Speech and Expression* dalam Perlindungan Hukum terhadap Demonstran di Indonesia”. *Lex Scientia Law Review*. Vol. 1. No. 1. November 2017.

Siallagan. Haposan. "Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia". *Jurnal Sosiohumaniora*. Vol. 18. No. 2. Juli 2016.

Siregar. Rahmat Efendy Al Amin. "Due Process of Law dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia Kaitannya dengan Perlindungan HAM". *Jurnal Ilmiah Fitrah*. Vol. 1. 2015.

Suparman. Marzuki. "Perspektif Mahkamah Konstitusi tentang Hak Asasi Manusia". *Jurnal Yudisial*. Vol. 6. No. 3. Desember 2013.

Winata. Muhammad Reza. "Politik Hukum dan Konstitusionalitas Kewenangan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan berbadan hukum oleh Pemerintah". *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*. Vol. 18. No. 4. Desember 2018.

Laporan Penelitian

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Laporan penelitian lintas bidang tentang "Politik Hukum Organisasi Kemasyarakatan setelah terbitnya Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang". Badan Keahlian DPR RI. 2019.

Buku

Hakim. Abdul Aziz. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar. 2011.

MD. Moh. Mahfud. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rhineka Cipta. 2000.

-----, *Politik Hukum di Indonesia*. edisi revisi cetakan ke-3. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2010.

Syaukani. Imam. dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2007.