

**POLITIK HUKUM DAN KONSTITUSIONALITAS KEWENANGAN
PEMBUBARAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN
BERBADAN HUKUM OLEH PEMERINTAH**
*(Legal Policy and Constitutionality of Authority in Dissolution of Legally
Registered Societal Organizations by the Government)*

Muhammad Reza Winata
Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No.6 Jakarta Pusat
Handphone: 081322933530
mreza.winata@gmail.com

Tulisan Diterima: 01-10-2018; Direvisi: 16-11-2018; Disetujui Diterbitkan: 19-11-2018

DOI : <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.445-464>

ABSTRACT

Societal Organizations are the materialization of the freedom of association. However, some polemics have arisen in the state administration due to the authority to dissolve these legally registered Societal Organizations granted to the Government. This article is to discover the development of legal politics and constitutionality of authority in dissolving Societal Organizations granted to the Government. The research method employed is qualitative legal research with regulatory, doctrinal, and decisive approaches. The study demonstrates that the authority to dissolve Societal Organizations that previously was in the hand of the Government under the Law No. 8 of 1985, delegated to the Court under the Law No. 17 of 2013, but then revoked again by the Government under the Law No. 16 of 2017. The changes to these norms shows the direction of the legal policy that tends to return become repressive laws and violates the principles of democracy. While, the analysis on constitutionality of the authority has found: Firstly, there has been a violation against the principles of due process of law as provided for in Article 1 clause (3) of 1945 Constitution; Secondly, there has been a violation against the freedom of association as guaranteed by Article 28 and Article 28 E clause (3); Thirdly, it is not appropriate to apply the principle of contrarius actus against Legally Registered Societal Organizations as a legal subject, consequently it is reasonable that Article 62 clause (3) and 80 A Government Regulation in place of Law No. 2 of 2017 as set out in the Law No. 16 of 2017 is declared unconstitutional. In the future, it is important for the lawmakers to immediately revise the Law No. 16 of 2017 or the Constitutional Court to pass a conditional constitutional decision to return the authority to dissolve Societal Organizations to the court.

Keywords: *Legal Policy, Constitutionality, Dissolution, Societal Organization, Freedom of Association*

ABSTRAK

Eksistensi Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) merupakan wujud realisasi kebebasan berserikat dan berkumpul. Namun, muncul polemik ketatanegaraan karena pemberian kewenangan menentukan pembubaran Ormas Berbadan Hukum kepada Pemerintah. Artikel ini hendak menemukan perkembangan politik hukum dan konstitusionalitas kewenangan pembubaran Ormas oleh Pemerintah. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum kualitatif dengan pendekatan regulasi, doktrinal, dan putusan. Hasil kajian menunjukkan kewenangan pembubaran Ormas, semula ditentukan oleh Pemerintah berdasarkan UU No. 8 Tahun 1985, lalu diputuskan oleh pengadilan berdasarkan UU No. 17 tahun 2013, tapi akhirnya ditentukan kembali oleh Pemerintah berdasarkan UU No. 16 Tahun 2017. Perubahan rumusan norma ini menunjukkan arah politik hukum yang bertendensi kembali menjadi hukum represif dan melanggar prinsip demokrasi. Sedangkan, analisis konstitusionalitas kewenangan menemukan: Pertama, terjadi pelanggaran terhadap asas due process of law sebagaimana diatur Pasal 1 ayat (3) UUD 1945; Kedua, terjadi pelanggaran terhadap hak berserikat dan berkumpul sebagaimana dijamin Pasal 28 dan Pasal 28 E ayat (3); Ketiga, tidak tepat menerapkan asas contrarius actus terhadap Ormas Berbadan Hukum sebagai subjek hukum, sehingga sudah seharusnya Pasal

62 ayat (3) dan 80 A Perppu No. 2 Tahun 2017 sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 16 Tahun 2017 dinyatakan inkonstitusional. Kedepannya, sangat penting pembentuk undang-undang segera merevisi UU No. 16 Tahun 2017 atau Mahkamah Konstitusi memberikan putusan konstitusional bersyarat yang mengembalikan kewenangan menentukan pembubaran Ormas kepada pengadilan.

Kata Kunci: Politik Hukum, Konstitusionalitas, Pembubaran, Organisasi Kemasyarakatan, Hak Berserikat dan Hak Berkumpul

PENDAHULUAN

Eksistensi Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa merupakan bentuk komitmen negara merealisasikan kebebasan berserikat dan berkumpul yang dijamin dalam konstitusi. Negara mengharapkan Ormas dapat berpartisipasi mewujudkan tujuan dan kebijakan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan peraturan perundang-undangan. Hal ini merupakan bentuk pengejawantahan nilai-nilai demokrasi dalam suatu negara hukum.

Ormas dapat berperan menjadi penghubung dan pengimbang kekuatan rakyat berhadapan dengan negara, sekaligus berkontribusi positif sebagai mitra pemerintah dalam melaksanakan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, Ormas dalam konteks kehidupan sosial politik juga turut andil dalam menjadi stabilitas ketertiban dan keamanan, sehingga dapat menopang kesatuan dan persatuan bangsa (**Herdiansah, 2016: 65**). Jadi, keberadaan Ormas sangatlah penting dalam penyelenggaraan negara hukum yang demokratis karena menjadi media aspirasi dan kontrol dari warga masyarakat sebagai pemilik kedaulatan terhadap pemerintah.

Pemerintah telah mengakui peran Ormas dalam penyelenggaraan negara demokratis, namun juga menekankan pentingnya penghormatan hak asasi dan kebebasan orang lain dalam menerapkan hak dan kebebasan berserikat dan berkumpul, bahkan di saat tertentu Pemerintah merasa perlu memberikan tindakan tegas kepada Ormas yang melakukan tindakan anarkis dan mengganggu keamanan dan kenyamanan orang lain (**Wibowo, 2015:18**). Untuk itu, Pemerintah menerbitkan beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait Ormas.

Salah satunya melalui pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang memiliki

alasan pembentukan sebagai respon terhadap kompleksitas dan dinamika perkembangan Ormas, sehingga memerlukan pengelolaan dan pengaturan hukum yang lebih komprehensif.

Dalam perkembangannya, Pemerintah memperbarui aturan tersebut dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Alasan pembentukan pengaturan ini yaitu ditemukannya Ormas yang secara faktual terbukti memiliki asas dan kegiatan yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Pengaturan dalam Perppu ini menimbulkan polemik di masyarakat, khususnya kewenangan pembubaran Ormas berbadan hukum dilakukan langsung oleh Pemerintah, tanpa melalui mekanisme pengadilan. Keberatan disampaikan dari kumpulan Ormas yang tergabung dalam Koalisi Masyarakat Sipil mengkritik Perppu ini dengan menyatakan bahwa seharusnya proses hukum pembubaran sejak awal dilakukan melalui proses oleh lembaga yudikatif (<https://news.detik.com/berita/d-571562/kontras-penerbitan-perppu-ormas-langkah-mundur>, diakses pada 29 September 2018). Pakar Hukum Tata Negara seperti Yusril Ihza Mahendra juga menilai bahwa Perppu yang dikeluarkan pemerintah merupakan langkah mundur dari demokrasi karena seharusnya Pemerintah tidak dapat membubarkan Ormas begitu saja, tanpa melalui mekanisme pengadilan (<https://www.merdeka.com/politik/yusril-temukan-pasal-karet-yang-berbahaya-dalam-perppu-ormas.html>, diakses pada 22 September 2018). Beberapa pandangan ini menunjukkan realitas respon masyarakat terhadap isu hukum ini.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merespon gejala di masyarakat dengan tetap menyatakan menerima dan mengesahkan Perppu tersebut menjadi 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. Meskipun begitu, beberapa fraksi di DPR yang menerima maupun menolak Perppu bersepakat untuk segera merevisi substansi Perppu, (<https://nasional.kompas.com/read/2017/10/24/16342471/perppu-ormas-disahkan-pemerintah-kini-bisa-bubarkan-ormas>, diakses pada 22 September 2018.) Tapi sampai saat ini, ternyata belum terjadi perubahan terhadap undang-undang tersebut.

Salah satu norma krusial yang menjadi perdebatan dalam Perppu tersebut adalah kewenangan pembubaran Ormas oleh Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 62 ayat (3) dan Pasal 80 A. Pasal 62 ayat (3) mengatur, “Dalam hal Ormastidakmematuhisanksipenghentiankegiatan, 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.” Sedangkan Pasal 80 A mengatur, “Pencabutan status badan hukum Ormas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) huruf c dan ayat (3) huruf b sekaligus dinyatakan bubar berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini.”

Norma yang mengatur pembubaran Ormas oleh Pemerintah tersebut, sesungguhnya sudah beberapa kali diuji ke Mahkamah Konstitusi (MK) yang merupakan *guardian of constitution, the interpreter of constitution, the guardian of democratization, and the protector of human rights* (Asshidique, 2016: 153). Setidaknya pengujian terhadap norma tersebut sudah dilakukan sebanyak tujuh kali terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu Ormas), perkara tersebut dapat diringkas dalam tabel berikut.

Tabel 1. Perbandingan Perkara Pengujian Konstitusional terhadap Perppu No. 2 Tahun 2017

Nomor Putusan	Pemohon/ Kuasa	Pasal yang diuji
38/PUU-XV/2017	Afriady Putra (FAMI)/ OAI	Pembentukan dan seluruh materi muatan Perppu
39/PUU-XV/2017	Ismail Yusanto (HTI)/ Yusril Ihza Mahendra	Pembentukan dan Pasal 59 ayat (4) huruf c, Pasal 61 ayat (3), Pasal 62, Pasal 80A, dan Pasal 82A
41/PUU-XV/2017	Aliansi Nusantara/ LBH FH Univ. Sahid Jakarta	Pembentukan dan Pasal 59 ayat (4) huruf c, Pasal 61 ayat (3), Pasal 62, Pasal 80A, dan Pasal 82A
48/PUU-XV/2017	Yayasan Sharia Law Alqoununi/ Koalisi Advokat Penjaga Islam	Pembentukan dan Pasal 1 angka 5, Pasal 1 angka 6 s.d. 23, Pasal 1 angka 24 dan Pasal 1 angka 27
49/PUU-XV/2017	Persatuan Islam (PERSIS)/ LBH PP PERSIS	Pasal 59 ayat (3) huruf a dan ayat (4) huruf c, Pasal 61 ayat (3), Pasal 62 ayat (3), dan Pasal 82A
50/PUU-XV/2017	Herdiansyah/ Advokat Cinta Tanah Air (ACTA)	Seluruh materi muatan Perppu
58/PUU-XV/2017	Eggi Sudjana/ Tim Pembela Ulama & Aktivistis	Pembentukan dan Pasal 59 ayat (4) huruf c, Pasal 62 ayat (3), Pasal 80A, dan Pasal 82A

Tabel di atas menunjukkan MK memutuskan seluruh permohonan-permohonan tersebut tidak dapat diterima karena para pemohon kehilangan objek. Hal ini disebabkan DPR menyetujui Perppu tersebut menjadi undang-undang, sehingga MK menganggap bahwa objek yang diuji yaitu Perppu telah berubah status hukumnya menjadi Undang-undang. Jadi, sesungguhnya terhadap perkara-perkara tersebut, MK belumlah menguji substansi konstitusionalitas norma pembubaran Ormas terhadap UUD 1945.

Selanjutnya, setelah diundangkan dalam UU 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 (UU Ormas Perubahan), norma pembubaran Ormas diajukan lagi pengujian konstitusionalitasnya dalam tiga

perkara berbeda, sebagaimana yang bisa dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 2. Perbandingan Perkara Pengujian Konstitusional terhadap UU No. 16 Tahun 2017

Nomor Putusan	Pemohon / Kuasa	Pasal yang diuji
94/PUU-XV/2017	M. Hafidz / Kantor Hukum SH & Mitra	Pasal 80 A
2/PUU-XV/2018	Gerakan Nasional Pengawal Fatwa - Ulama (GNPF)	Pasal 1 angka 6 s.d. 21, Pasal 59 ayat (4) huruf c, Pasal 62 ayat (3), Pasal 80A, dan Pasal 82A
9/PUU-XV/2018	Eggi Sudjana / Advokat Pengawal Kalimat Tauhid	Pasal 59 ayat (4) huruf c, Pasal 62 ayat (3), Pasal 80A, dan Pasal 82A

Berdasarkan informasi dalam tabel-tabel diatas, beberapa perkara yang menguji Peppu Ormas maupun UU Ormas Perubahan, hampir seluruhnya memperlmasalahkonstitusionalitas norma pembubaran Ormas oleh Pemerintah, khususnya pengaturan pada Pasal 62 ayat (3) dan Pasal 80A Perpu tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa isu konstitusional norma pembubaran Ormas oleh Pemerintah sangatlah berdampak dan berpengaruh kepada masyarakat, sehingga banyak Ormas dengan berbagai latar belakang mengajukan pengujian konstitusionalitas undang-undang ke MK.

Selain itu, informasi yang menarik dari tabel tersebut adalah kebanyakan pihak yang sebelumnya menjadi pemohon dalam pengujian Perppu Ormas, ternyata tidak menjadi pemohon lagi dalam pengujian UU Ormas Perubahan. Padahal selain masalah formil terkait urgensi pembentukan Perppu, masalah substansi konstitusionalitas yang belum terjawab juga seharusnya diajukan kembali terhadap UU Ormas Perubahan. Penulis berasumsi para pemohon tersebut merasa kecewa dengan persidangan panjang yang dilakukan untuk menguji Perppu Ormas telah banyak menghabiskan waktu, biaya, dan energi, namun akhirnya diputus tidak dapat diterima oleh MK, sehingga para pemohon enggan mengajukan pengujian kembali dalam undang-undang.

Terjadinya perkembangan politik hukum kewenangan pembubaran Ormas, tentunya berdampak pada pelaksanaan peraturan tersebut.

Dalam praktik, Pemerintah menggunakan aturan ini untuk membubarkan Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) dengan alasan Pemerintah bahwa fakta di lapangan menunjukkan kegiatan dan aktivitas bertentangan dengan Pancasila dan jiwa NKRI (<https://nasionaltempo.co/read/1125904/inisiator-2019gantipresiden-dan-jubir-hti-dilaporkan-makar>, diakses pada 22 September 2018). Kemudian, HTI mencoba menguji pencabutan tersebut melalui jalur pengadilan.

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) memutuskan surat keputusan Kementerian Hukum dan HAM sudah sesuai aturan (<http://mediaindonesia.com/read/detail/159441-ak-hirnya-hti-resmi-dibubarkan>, diakses pada 24 September 2018). HTI selanjutnya mengajukan banding ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta, namun PTUN juga menyatakan bahwa fakta hasil pembuktian HTI terbukti mengembangkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila dan UD 1945 (<https://www.antaranews.com/berita/752050/pt-tun-jakarta-tolak-banding-hti>, diakses pada 22 September 2018). Meskipun dalam jalur hukum di PTUN dan PTTUN, pengadilan menolak permohonan, namun upaya hukum masih belum selesai karena masih ada pengujian di Mahkamah Agung.

Selain itu, catatan yang perlu diingat bahwa peristiwa pembubaran seperti ini juga pernah terjadi ketika masa orde baru tahun 1985 yaitu pembubaran terhadap Ormas Pelajar Islam Indonesia (PII) karena Pemerintah menyatakan PII menolak menjadikan asas Pancasila menjadi asas organisasi sebagaimana diperintahkan UU Ormas Lama, sehingga rezim Orde Baru pun membubarkan organisasi tersebut dan menyatakannya sebagai organisasi terlarang (<https://www.viva.co.id/berita/politik/913571-pancasila-dan-sejarah-pembubaran-ormas-dan-par-tai-politik>, diakses pada 21 September 2018).

Penulis perlu menekankan bahwa pelanggaran terhadap Pancasila dan UUD 1945 tentulah sangat tindakan terlarang karena mengancam keutuhan negara dan bangsa. Namun, Pemerintah tetap harus melaksanakan kewenangan ini sesuai dengan koridor konstitusionalitas dan perspektif perlindungan hak asasi manusia.

Adanya permohonan-permohonan pengujian terhadap norma kewenangan pembubaran Ormas

dan kasus-kasus pembubaran Ormas tersebut, menunjukkan urgensi pengkajian isu hukum ini. Untuk itu, gagasan kebaruan yang hendak dicari oleh Penulis yaitu menemukan perkembangan Politik Hukum dan Konstitusionalitas Kewenangan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Berbadan Hukum oleh Pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat rumusan permasalahan yang hendak dijawab penulis, yaitu: bagaimana perkembangan politik hukum kewenangan pembubaran organisasi kemasyarakatan dalam sistem hukum di Indonesia; dan bagaimana konstitusionalitas kewenangan pembubaran organisasi kemasyarakatan berdasarkan prinsip negara hukum dan penjaminan hak konstitusional berserikat dan berkumpul berdasarkan UUD 1945?

Tujuan penulisan artikel ini yaitu: *Pertama*, mengetahui perkembangan politik hukum kewenangan pembubaran Ormas berbadan hukum, sekaligus masalah-masalah dari setiap perkembangan peraturan tersebut; dan *Kedua*, menemukan kebaruan analisis konstitusionalitas kewenangan pembubaran Ormas berdasarkan penalaran hukum (*legal reasoning*) dan metode penafsiran konstitusional (*constitutional interpretation method*). Sedangkan, manfaat dari penulisan ini secara umum dapat memperluas pemahaman dan pengetahuan di bidang ilmu hukum khususnya di bidang hukum ketatanegaraan. Secara khusus, tulisan ini dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah dan DPR dalam menyusun perubahan UU Nomor 16 Tahun 2017 dan bagi Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perkara pengujian konstitusional UU Nomor 16 Tahun 2017.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian hukum yang digunakan untuk menganalisis permasalahan hukum dalam kajian yaitu penelitian hukum kualitatif. Pola pendekatan masalah menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan doktrinal (*doctrinal approach*), dan pendekatan putusan (*case approach*). Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*) terhadap bahan hukum primer seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang

Organisasi Kemasyarakatan dan 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, serta bahan hukum sekunder dari buku, jurnal, laporan, dan artikel cetak maupun elektronik berkaitan dengan konsep-konsep kewenangan pembubaran Ormas. Cara penyajian data berbentuk preskriptif analitis yaitu hasil dengan menekankan pada aspek pemberian solusi atau saran.

Penelitian hukum mempunyai peranan penting dalam pembangunan hukum, agar peraturan perundang-undangan yang hendak disusun dapat dipertanggungjawabkan secara akademis, serta menjamin peraturan tersebut telah memenuhi nilai-nilai filosofis, sosiologis, yuridis, dan aspek lainnya. (Pardede, 2016: 144). Untuk itu, kajian ini penting dilakukan agar memberikan kontribusi pemikiran yang dapat menjadi bahan pertimbangan menyelesaikan permasalahan hukum oleh penentu kebijakan.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

A. Politik Hukum Kewenangan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Sistem Hukum di Indonesia

Politik hukum dan praktik Pemerintah membubarkan Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) dapat dianalisis berdasarkan perkembangan rumusan norma dan alasan pembentukan norma dalam sistem hukum di Indonesia. Politik hukum merupakan perumusan hukum yang beresensikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan pelaksanaan ketentuan hukum yang sudah ada (Mahfud, 2009: 26). Untuk itu, dengan menganalisis politik hukum pengaturan kewenangan pembubaran Ormas dan praktik kongkrit pembubaran Ormas akan ditemukan maksud pembentukan norma tersebut relevan atau tidak dengan kebutuhan hukum masyarakat.

Politik hukum kewenangan pembubaran Ormas dipengaruhi beberapa norma lainnya seperti: perkembangan landasan sosiologis pembentukan undang-undang, definisi Ormas, alasan pembubaran Ormas, prosedur pembubaran

Ormas, dan lembaga yang berwenang membubarkan Ormas, Untuk itu, penulis akan mengkaji dan membandingkan peraturan perundang-undangan yang mengatur substansi norma tersebut pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan berserta peraturan pelaksanaannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan; 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.

UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas Lama) merupakan undang-undang yang pertama kali secara tegas mengatur mengenai Ormas. Undang-undang ini diterbitkan pada era Orde Baru oleh Presiden Soeharto sebagai bentuk kontrol pemerintah terhadap Ormas yang berkembang di masyarakat.

Konsideran UU Ormas Lama menjelaskan landasan sosiologis pembentukan peraturan ini, yaitu bahwa Ormas merupakan sarana untuk menyalurkan pendapat dan pikiran masyarakat, sehingga mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat dalam mewujudkan masyarakat Pancasila berdasarkan UUD 1945 dalam rangka menjamin pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa, menjamin keberhasilan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, dan sekaligus menjamin tercapainya tujuan nasional.

Pasal 1 UU Ormas Lama memberikan definisi Ormas adalah organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat Warga Negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperan serta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. UU Ormas Lama belum mengatur bentuk-bentuk dari Ormas yang ada, berarti seluruh organisasi yang ada di Indonesia dianggap terikat oleh peraturan ini, sehingga masih belum jelas ruang lingkup organisasi yang dimaksud dalam undang-undang ini.

Pasal 13 UU Ormas Lama menyatakan bahwa alasan pembubaran Ormas jika Ormas yang telah dibekukan Pengurus atau Pengurus Pusat Ormas masih tetap melakukan kegiatan: a. melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum; b. menerima bantuan dari pihak asing tanpa persetujuan Pemerintah; dan c. memberi bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan Bangsa dan Negara. Selanjutnya, Pasal 15 juga menyatakan bahwa Ormas dapat dibubarkan ketika melanggar ketentuan asas sebagaimana diatur dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4; melanggar kewajiban Ormas sebagaimana diatur Pasal 7; tidak melakukan penyesuaian dengan undang-undang ini sebagaimana diperintahkan Pasal 18; serta menganut ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 sebagaimana diatur Pasal 16. Selain itu Pasal 17 menjelaskan bahwa tata cara pembekuan dan pembubaran diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan Pasal 26 PP No. 18 Tahun 1986, ditetapkan bahwa mekanisme pembubaran Ormas yaitu Pemerintah terlebih dahulu memberikan peringatan tertulis sebelum melakukan tindakan pembubaran. Apabila dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan setelah menerima peringatan tertulis, Ormas belum memenuhi ketentuan maka Pemerintah dapat membubarkan organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan. Namun sebelum melakukan tindakan pembubaran perlu pertimbangan, yaitu: a. Bagi Ormas yang mempunyai ruang lingkup Nasional, Pemerintah Pusat meminta pertimbangan dan saran dalam segi hukum dari Mahkamah Agung; b. Bagi Ormas yang mempunyai ruang lingkup Propinsi atau Kabupaten/Kotamadya, Gubernur atau Bupati/Walikota meminta pertimbangan dan saran dari instansi yang berwenang di daerah serta petunjuk dari Menteri Dalam Negeri.

Berikutnya, Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas) merupakan undang-undang yang membawa harapan era reformasi dengan lebih mengedepankan semangat demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia. Peraturan ini diterbitkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai respon memberikan kepastian hukum terhadap aturan terkait Ormas yang masih belum lengkap

Konsideran UU Ormas menjelaskan landasan sosiologis peraturan ini adalah Ormas sebagai wadah dalam menjalankan kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, organisasi kemasyarakatan berpartisipasi dalam pembangunan untuk mewujudkan tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.

UU Ormas memberikan definisi Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.

Pasal 10 UU Ormas telah mencoba mengatur bentuk-bentuk dari Ormas yaitu: a. badan hukum; atau b. tidak berbadan hukum. Ormas ini dapat berbasis anggota atau tidak berbasis anggota. Ormas berbadan hukum dapat berbentuk: a. perkumpulan; atau b. yayasan. Jadi Ormas berbadan hukum perkumpulan didirikan dengan berbasis anggota, sedangkan Ormas berbadan hukum yayasan didirikan dengan tidak berbasis anggota.

Pasal 60 UU Ormas menyatakan alasan pembubaran Ormas jika melanggar kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 21 dan melakukan larangan sebagaimana diatur dalam Pasal 59. Pemerintah atau Pemerintah Daerah melakukan upaya persuasif sebelum menjatuhkan sanksi administratif kepada Ormas yang melakukan pelanggaran. Namun, penulis tidak merinci dan membahas mengenai alasan pembubaran Ormas karena memerlukan pembahasan lebih komperhensif dalam artikel tersendiri.

Pasal 68 UU Ormas menetapkan mekanisme pembubaran Ormas berbadan hukum tidak mematuhi sanksi penghentian sementara kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1) huruf b, Pemerintah menjatuhkan sanksi pencabutan status badan hukum. (2) Sanksi pencabutan status badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijatuhkan setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap mengenai pembubaran Ormas berbadan hukum. (3) Sanksi pencabutan status badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh menteri yang

menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

Berikutnya Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 tentang Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas Perubahan) merupakan undang-undang yang lahir ketika era reformasi telah berjalan dan mengalami dinamika merespon perkembangan Ormas yang hidup di masyarakat.

Konsideran Undang-Undang Ormas Perubahan menjelaskan landasan sosiologis peraturan ini yakni terdapat Ormas tertentu yang dalam kegiatannya tidak sejalan dengan asas Ormas sesuai dengan anggaran dasar Ormas yang telah terdaftar dan telah disahkan Pemerintah, bahkan secara faktual terbukti terdapat asas Ormas dan kegiatannya yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

UU Ormas Perubahan memberikan definisi Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

UU Ormas Perubahan tidak mengatur terkait dengan bentuk-bentuk Ormas, sehingga bentuk Ormas sebagaimana yang diatur dalam UU Ormas masih berlaku yaitu membagi Ormas menjadi berbadan hukum dan tidak berbadan hukum, serta yang berbadan hukum dibagi menjadi perkumpulan dan yayasan. UU Ormas Perubahan mengatur penambahan alasan dalam membubarkan Ormas sebagaimana diatur dalam Pasal 21 dan Pasal 51, serta melakukan larangan sebagaimana diatur dalam Pasal 59. Namun, penulis tidak merinci dan membahas mengenai alasan pembubaran Ormas karena memerlukan pembahasan lebih komperhensif dalam artikel tersendiri.

Pasal 61 UU Ormas menetapkan mekanisme pembubaran Ormas berbadan hukum yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, Pasal 51, dan Pasal 59 dengan sanksi administratif yang terdiri atas: a. peringatan tertulis; b. penghentian kegiatan; dan/atau c. pencabutan surat keterangan terdaftar atau

pencabutan status badan hukum. Selanjutnya, Pasal 62 mengatur bahwa peringatan tertulis diberikan hanya 1 (satu) kali dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal diterbitkan. Ketika Ormas tidak mematuhi peringatan tertulis, maka dapat diberikan sanksi penghentian kegiatan. Dalam hal Ormas tidak mematuhi sanksi penghentian kegiatan, maka Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dapat mencabut status badan hukum Ormas. Lalu pada Pasal 80A menyatakan bahwa pencabutan status badan hukum Ormas sekaligus menyatakan Ormas dibubarkan berdasarkan.

Berdasarkan uraian perkembangan rumusan norma di atas, maka dapat diringkas perbandingan norma-norma tersebut sebagai berikut.

Tabel 3. Ringkasan perbandingan substansi norma dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1985, PP No. 18 Tahun 1986, Undang-Undang No. 17 Tahun 2013, Undang-Undang No. 16 Tahun 2017

	UU No. 8 1985 dan PP 18 1986	UU 17 2003	UU No. 16 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
Definisi	Organisasi yang secara sukarela berdasarkan kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan	Organisasi yang secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan	Organisasi yang secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan
Bentuk	-	Ormas: 1. Berbadan Hukum: a. Perkumpulan b. Yayasan 2. Tidak berbadan hukum	Ormas: 1. Berbadan Hukum: a. Perkumpulan b. Yayasan 2. Tidak berbadan hukum
Alasan	Melanggar kewajiban dan larangan	Melanggar kewajiban dan larangan	Melanggar kewajiban dan larangan

Mekanisme Pembubaran	1. Peringatan tertulis 2. Meminta pertimbangan dan saran dari Mahkamah Agung/Kepala Daerah/Instansi Lain 3. Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang	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	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

Berdasarkan uraian dan ringkasan perbandingan rumusan norma dari setiap peraturan perundang-undangan mengenai Ormas yang pernah berlaku di Indonesia tersebut, dapat ditemukan informasi penting yang menunjukkan politik hukum kewenangan pembubaran Ormas yang telah berlaku di Indonesia.

Politik hukum dapat dijelaskan dengan merujuk pada pandangan beberapa ahli berikut. Politik hukum merupakan perumusan hukum yang beresensikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan pelaksanaan ketentuan hukum yang sudah ada (**MD, 2009: 26**). Politik hukum dapat dimaknai sebagai rangkaian konsep, asas, kebijakan dasar dan pernyataan kehendak penyelenggara negara dalam pembentukan dan penegakan hukum untuk menentukan arah, bentuk, atau substansi hukum yang akan dibentuk agar mewujudkan tujuan negara (**Frenki, 2011: 2**). Politik hukum meliputi: 1. pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten; 2. pembaruan ketentuan hukum yang telah ada yang diperlukan untuk memenuhi perkembangan masyarakat; 3. penegasan fungsi lembaga pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya; dan 4. peningkatan kesadaran hukum masyarakat (**Putuhena, 2013: 384**).

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, maka untuk menemukan analisis arah politik hukum pembentuk undang-undang mengenai norma kewenangan pembubaran Ormas

Berbadan Hukum, maka penulis akan mengkaji menggunakan pemikiran Philippe Nonet dan Philip Selznick mengenai konsep hukum responsif terhadap beberapa materi pengaturan yang berkaitan dengan kewenangan pembubaran Ormas sebagaimana telah dibandingkan formulasi normanya diatas. Kemudian, menganalisis menggunakan pemikiran Henry B. Mayo mengenai konsep negara demokratis untuk menelaah arah politik hukum pengaturan pembubaran Ormas secara keseluruhan.

Philippe Nonet dan Philip Selznick menjelaskan dalam negara masa transisi terdapat aturan produk hukum yang memiliki tiga karakteristik, namun dalam artikel ini hanya menekankan pada hukum represif dan hukum responsif, *In repressive law means legality conceived as fairness and restraint in the use of power, meanwhile in a responsive law, responsive law leans upon and preserves a political community that is inclusive, not the property of a few, and a social organization that is rich in mechanisms for recalling government to its basic purposes (Nonet, 2017: 117)*. Pemikiran ini menekankan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat diklasifikasikan menjadi hukum yang represif ketika pemerintah melalui aturannya tersebut lebih menekankan peggendalian dan keteraturan, sedangkan hukum yang responsif ketika pemerintah bersandar pada nilai inklusif yang merespon dan mengakomodir keinginan masyarakat, bukan hanya sebatas kehendak dan perspektif penguasa.

Tulisan kontemporer yang membahas mengenai pemikiran Philippe Nonet dan Philip Selznick tersebut, lebih lanjut menjelaskan bahwa regulasi haruslah dipahami sebagai mekanisme untuk mengklarifikasi kepentingan publik dengan melibatkan kegiatan untuk menguji alternatif dalam mengimplementasikan dan merekonstruksi aspirasi masyarakat (Muchtar, 2012: 165). Jadi hukum responsif merupakan pembentukan substansi norma-norma dalam hukum yang merespon perkembangan keadaan dan kebutuhan masyarakat. Konsep ini, akan menjadi landasan menelaah politik hukum dalam norma-norma yang mengatur tentang landasan sosiologis, definisi, bentuk, mekanisme pembubaran, dan lembaga yang berwenang membubarkan Ormas Berbadan Hukum berikut.

Landasan sosiologis dalam pembentukan Undang-Undang Ormas menjelaskan urgensi kebutuhan masyarakat dan tujuan pembentukan norma-norma dalam suatu peraturan. Berdasarkan tabel di atas, Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 dan PP No. 18 Tahun 1986 dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 lebih menekankan bahwa Ormas dibutuhkan oleh masyarakat dan negara untuk dapat mendukung dalam pembangunan dan tujuan nasional. Namun, dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 secara jelas dan tegas bahwa terdapat pandangan dari Pemerintah bahwa masyarakat membutuhkan perubahan mekanisme pembubaran Ormas karena terdapat Ormas yang asas dan kegiatannya dianggap bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 oleh Pemerintah. Norma ini berkaitan dengan kewenangan pembubaran Ormas karena menjadi pertimbangan sosiologis norma kewenangan pembubaran Ormas.

Perkembangan politik hukum mengenai landasan sosiologis pembentukan Undang-Undang Ormas itu, pada Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 dan PP No. 18 Tahun 1986 pembentuk UU berusaha mengakomodir sekaligus mengatur keberadaan Ormas, lalu pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 pembentuk undang-undang merespon perubahan kondisi sosial di masyarakat pasca reformasi yang menuntut penjaminan terhadap kebebasan berserikat, namun pada Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 pembentuk undang-undang memperlihatkan suatu respon yang spesifik terhadap suatu isu tertentu berdasarkan perspektifnya pemerintah sendiri sehingga menimbulkan gejolak dan resistensi dari berbagai elemen masyarakat. Perubahan ini menunjukkan arah politik hukum yang semula represif, lalu responsif, dan kemudian cenderung kembali menjadi represif terhadap aspirasi masyarakat.

Definisi Ormas mengalami perkembangan rumusan pengaturan pada bagian kesamaan latar belakang yang berubah dari berdasarkan kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan sebagaimana dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 dan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986, kemudian berubah berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan sebagaimana dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang No. 16 Tahun 2017. Norma ini berkaitan dengan kewenangan pembubaran Ormas

karena memberikan pengertian dan lingkup Ormas yang dapat dibubarkan oleh Pemerintah haruslah memenuhi kriteria definisi tersebut.

Perkembangan politik hukum mengenai definisi Ormas tersebut, pembentuk undang-undang telah lebih memaknai eksistensi dan peran Ormas berdasarkan kemanfaatan aktivitasnya terhadap masyarakat, bukan sebatas pendefinisian berdasarkan kesamaan identitas anggota. Perubahan ini menunjukkan arah politik hukum yang cenderung lebih responsif terhadap aspirasi masyarakat.

Bentuk Ormas juga menjadi lebih jelas dan rinci dari sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 dan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986, kemudian diatur pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa Ormas dapat berbentuk (1) Berbadan Hukum yang terdiri dari Perkumpulan atau Yayasan; dan (2) Tidak Berbadan Hukum. Norma ini berkaitan dengan kewenangan pembubaran Ormas karena memberikan lingkup yang jelas bentuk Ormas yang dimaksud bisa dibubarkan oleh Pemerintah yaitu Ormas berbadan hukum yang terdiri dari Perkumpulan dan Yayasan.

Perkembangan politik hukum mengenai bentuk Ormas itu, pembentuk undang-undang telah lebih memiliki dan memahami klasifikasi dan karakteristik Ormas yang berbeda, sehingga membutuhkan pengaturan yang berbeda. Perubahan ini menunjukkan arah politik hukum yang cenderung lebih responsif terhadap aspirasi masyarakat.

Mekanisme pembubaran Ormas dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 dan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986 haruslah terlebih dahulu diberikan peringatan tertulis dan meminta pertimbangan kepada instansi yang berkaitan. Sedangkan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003, mekanisme pembubaran memiliki beberapa tahapan setelah peringatan tertulis yaitu penghentian bantuan dan penghentian sementara kegiatan, setelah itu Ormas baru dapat dicabut status badan hukumnya dan dibubarkan melalui putusan pengadilan. Selanjutnya pada Undang-Undang No. 16 Tahun 2017, mekanisme pembubaran Ormas setelah peringatan tertulis dapat dihentikan kegiatannya, kemudian baru dapat dicabut status badan hukumnya sekaligus

dibubarkan oleh Pemerintah. Norma ini tentunya menjadi fokus yang berkaitan erat dengan kewenangan pembubaran Ormas karena bisa terlihat mekanisme hukum yang telah dilakukan sebelum terjadinya pencabutan status hukum terhadap Ormas berbadan hukum yang juga berdampak terhadap pembubaran Ormas.

Perkembangan politik hukum mengenai mekanisme pembubaran Ormas tersebut, terlihat perubahan yang signifikan. Pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 pembentuk undang-undang mengatur pembubaran yang lebih prudensial karena memiliki yang tahapan berjenjang lebih panjang dan melibatkan aktor diluar pemerintahan untuk memutuskan terjadinya pembubaran Ormas, namun pada Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 pembentuk Undang-Undang menghapuskan sebagian tahapan pembubaran tersebut dan tidak melibatkan aktor di luar pemerintahan. Perubahan ini dapat menunjukkan arah politik hukum yang semula responsif, namun kemudian cenderung menjadi represif terhadap aspirasi masyarakat.

Lembaga yang membubarkan Ormas mengalami dinamika pengaturan kewenangan dari awalnya pada Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 memberikan kewenangan pembubaran kepada Pemerintah, kemudian pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 memberikan kewenangan pembubaran kepada pengadilan, lalu pada Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 memberikan kewenangan pembubaran kembali kepada Pemerintah. Hal ini menunjukkan anomali kewenangan di mana pengaturan yang terbaru kembali ke pengaturan yang terdahulu. Norma ini yang secara tegas menunjukkan lembaga mana yang berwenangan membubarkan Ormas, sehingga norma inilah yang akan diuji konstusionalitasnya pada pembahasan selanjutnya.

Perkembangan politik hukum mengenai Lembaga membubarkan Ormas itu, terlihat perubahan yang juga signifikan. Pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 pembentuk undang-undang mengatur pembubaran dengan melibatkan cabang kekuasaan lain yaitu lembaga yudikatif yang berwenang memutuskan terjadinya pembubaran Ormas, namun pada Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 pembentuk undang-undang tidak melibatkan cabang kekuasaan yudikatif sebagai penentu akhir terjadinya pembubaran atau tidak, sekaligus merupakan pengabaian terhadap prinsip *checks and balances* di antara lembaga

negara. Perubahan ini akan menunjukkan arah politik hukum yang semula responsif, namun kemudian cenderung menjadi represif terhadap aspirasi masyarakat.

Penjelasan mengenai norma yang berkaitan dengan arah politik hukum kewenangan pembubaran di atas, berikutnya agar mengkaji lebih komprehensif, maka selanjutnya akan dianalisis menggunakan konsep demokrasi yang disampaikan oleh Henry B Mayo, *The democratic system contains moral values: (1) peaceful voluntary adjustment of disputes; (2) ensuring peaceful change in a changing society; (3) orderly succession of ruler; (4) minimum of coercion; (5) diversity; (6) attainment of justice; (7) best promotes science; (8) freedoms found in a democracy* (Mayo, 1960: 218-237). Berdasarkan pemikiran mengenai konsepsi demokrasi ini, maka sangat penting bagi negara hukum yang demokratis untuk dapat menjamin kebebasan setiap warga negaranya termasuk kebebasan berserikat, selain itu cara yang tepat untuk dapat menyelesaikan perselisihan pembubaran Ormas bukanlah secara sepihak oleh pemerintah namun dengan melibatkan lembaga negara lain yaitu pengadilan sebagai penentu pembubaran Ormas.

Tulisan lain yang membahas mengenai konsep Demokrasi tersebut, menyatakan bahwa kekuasaan pemerintahan yang diperoleh melalui mekanisme demokrasi, seharusnya menempatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat, sehingga kehendak rakyatlah sebagai landasan legitimasinya (Muntoha, 2009: 384). Respon masyarakat yang memperlumahkan mekanisme melalui protes maupun pengujian kosntitusional undang-undang, seharusnya dapat menunjukkan bahwa pengaturan ini lemah cenderung lemah legitimasi rakyat.

Kemudian, Pemerintah juga dituntut melakukan pemberdayaan Ormas untuk meningkatkan kinerja dan menjaga keberlangsungan hidup Ormas sebagai wadah jaminan hak berserikat dan berkumpul bagi warga negara dan penguatan sistem sosial (Sholihah, 2016: 5). Untuk itu, pendidikan dan pembinaan Ormas perlu dilakukan secara transparan dan akuntabel, sehingga mewujudkan Ormas profesional yang mendukung sasaran strategis pembangunan bangsa. Langkah represif sepihak pemerintah dengan membubarkan Ormas berbadan

hukum, tanpa pengadilan dapat kontraproduktif terhadap peran Ormas di masyarakat.

Argumentasi Pemerintah mengontrol Ormas dengan tujuan maupun paham yang tidak bertentangan dengan Pancasila sebagai Dasar Negara Indonesia karena Bangsa Indonesia telah sepakat berlandaskan ideologi Pancasila, sehingga jangan sampai menyimpangi cita-cita pendiri bangsa (Pratiwi, 2017: 292), memang haruslah didukung oleh seluruh elemen masyarakat. Namun, pelaksanaan terhadap pembatasan hak tersebut haruslah melibatkan lembaga negara lain di luar Pemerintah sebagai penentu pembubaran Ormas agar menghindari terjadinya praktik sewenang-wenang Pemerintah membubarkan Ormas berbadan hukum hanya dari sudut pandang Pemerintah sendiri.

Perlu diingat bahwa, Ormas secara kelembagaan dibentuk agar masyarakat dapat berperan aktif mengatasi persoalan bangsa dan mengaktualisasi diri serta berperan serta secara aktif dalam mewujudkan masyarakat Pancasila berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Hal itu dilakukan dalam rangka menjamin pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa, menjamin keberhasilan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, dan sekaligus menjamin tercapainya tujuan nasional (Mahdi, 2017: 142). Peran ini hanya dapat tercapai dengan politik hukum kewenangan pembubaran Ormas berlandaskan pada hukum yang responsif dan demokratis sebagaimana telah dijelaskan diatas.

Untuk itu, berdasarkan analisis terhadap konsep hukum responsif dan konsep demokrasi, ditemukan bahwa formulasi norma kewenangan pembubaran Ormas yang semula dimiliki Pemerintah berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1985, lalu diberikan kepada Pengadilan berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2013, tapi ditarik kembali kepada Pemerintah berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2017. Perubahan rumusan norma ini menunjukkan bahwa politik hukum kewenangan pembubaran Ormas Berbadan Hukum oleh Pemerintah cenderung kembali mengarah pada hukum yang represif, sehingga berpotensi melanggar prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis.

Politik hukum seperti ini kedepannya rentan dapat disalahgunakan oleh Pemerintah dengan rezim yang berbeda untuk secara sepihak membubarkan Ormas yang melakukan

kritik atau tidak sejalan terhadap Pemerintah. Untuk itu, perlu ada pembaruan politik hukum terkait pembubaran Ormas berbadan hukum untuk mengembalikan kewenangan tersebut kepada lembaga pengadilan yang independen dan imparisial.

B. Konstitusionalitas Kewenangan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Berbadan Hukum oleh Pemerintah

Keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam melaksanakan kewenangannya berpengaruh terhadap sistem hukum dan ketatanegaraan di suatu negara, hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Martin Shapiro yang menyatakan, *the fact that judicial review not only managed to survive but even spreads to more systems is important evidence its functionality influencing the policy processes (Shapiro, 2002: 145)*. Pengaruh tersebut terutama pada kekuasaan MK untuk melaksanakan pengujian konstitusionalitas undang-undang.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian konstitusional (*constitutional review*) undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945), didasarkan pada teori hierarki norma yang disampaikan oleh Hans Kelsen dengan mengatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat-tingkat dengan hubungan super dan subordinasi dalam konteks spasial antara norma di atasnya dan norma di bawahnya (Asshidiqie, 2010: 110). Jadi, norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi agar menjaga harmonisasi di setiap tingkatan norma.

Kesesuaian norma sebagaimana yang disampaikan tersebut, penting menjadi perhatian karena berhubungan kekuatan mengikat (*binding force*) norma, Hans Kelsen menyatakan, *to say that a norm is valid, is to say that we assume its existence or what amounts to the same thing - we assume that it has "binding force" for those whose behavior it regulates (Kelsen, 1949: 30)*. Untuk itu, ketika norma yang lebih rendah bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, maka dapat dinyatakan batal tidak memiliki kekuatan mengikat (*null and void*).

Norma kewenangan pembubaran Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) oleh Pemerintah diatur dalam Pasal 62 ayat (3) dan Pasal 80 A 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 (Undang-Undang Ormas Perubahan). Kedua pasal inilah yang akan dianalisis kesesuaian konstitusionalitasnya terhadap UUD 1945.

Pasal 62 ayat (3) Undang-Undang Ormas Perubahan mengatur, "Dalam hal Ormas tidak mematuhi sanksi penghentian kegiatan, 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." Sedangkan Pasal 80A Undang-Undang Ormas Perubahan mengatur, "Pencabutan status badan hukum Ormas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) huruf c dan ayat (3) huruf b sekaligus dinyatakan bubar berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini."

Untuk menentukan konstitusionalitas kedua pasal tersebut, maka penulis menggunakan tiga argumentasi hukum (*legal reasoning*) yaitu: *Pertama*, Penegakan Hukum yang Adil (*Due Process of Law*) berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945; *Kedua*, Penjaminan Hak Berserikat dan Berkumpul berdasarkan Pasal 28 dan Pasal 28 E ayat (3); *Ketiga*, Konsep Badan Hukum Ormas dikaitkan dengan Asas *Contrarius Actus*. Berikut penjelasan dalil-dalil analisis konstitusionalitas tersebut.

Pertama, analisis terhadap konsep *due process of law* dalam Negara Hukum didasarkan pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang telah menegaskan bahwa, "Negara Indonesia adalah negara hukum". Negara hukum sebagaimana disebut A.V. Dicey sebagai "*The Rule of Law*" memiliki karakteristik, yaitu: 1. *Supremacy of Law*; 2. *Equality Before the Law*; 3. *Due Process of Law* (Asshidiqie, 2010: 122). Lebih lanjut, Jimly Asshidiqie mengembangkan 12 prinsip Negara Hukum, yaitu: 1. Supremasi Hukum; 2. Persamaan dalam Hukum; 3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*); 4. Pembatasan Kekuasaan; 5. Organ-Organ Eksekutif Independen; 6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; 7. Peradilan Tata Usaha Negara; 8. Peradilan Tata Negara; 9. Perlindungan Hak Asasi Manusia; 10. Bersifat Demokratis; 11. Mewujudkan Tujuan Bernegara; dan 12.

Transparansi dan Kontrol Sosial (Asshidiqie, 2010: 123-129). Berdasarkan pandangan ini, terlihat *due process of law* dapat diartikan sebagai penegakan hukum yang adil merupakan salah satu elemen yang esensial dalam penyelenggaraan negara hukum. Jadi ketika prinsip penegakan hukum yang adil terlanggar, maka juga akan melanggar prinsip negara hukum.

Secara historis, peristilahan *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* (1948) (Siregar, 2015: 17). 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 mendalilkan bahwa seseorang tidak boleh dicabut atau dihilangkan hak hidupnya, kebebasannya, dan harta miliknya tanpa pemberitahuan dan kesempatan untuk membela hak-hak mereka (Latipulhayat, 2017: ii).

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*) (Latipulhayat, 2017: iii).

Terdapat literatur yang memaknai *due process of law* secara luas, misal sebagaimana dikemukakan Jimly Asshidhiqie yang mentranslasi makna *due process of law* sebagai asas legalitas dengan penjelasan bahwa segala tindakan Pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis, peraturan tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus

didasarkan atas aturan atau ‘*rules and procedures*’ (*regels*) (Asshidiqie, 2010: 125). Berdasarkan pendapat ini, makna *due process of law* tidak langsung menghubungkan peran pengadilan dalam penerapan asas tersebut.

Referensi lain langsung mengkaitkan *due process of law* dengan peran dari pengadilan, misalkan pendefinisian dalam *Black Law Dictionary* menyatakan, “*Due Process of Law implies the right of the person affected thereby to be present before the tribunal which pronounces judgement upon the question of life, liberty, or property, in its most comprehensive sense: to be heard, by testimony or otherwise, and to have the right of controverting, by proof, every material fact which bears on the question of right in the matter involved. If any question of fact or liability be conclusively presumed against him, this is no due process of law*” (Garner, 2010: 603). Pendefinisian ini menjelaskan bahwa penegakan hukum yang adil berarti memberikan hak kepada seseorang untuk hadir di hadapan pengadilan untuk memutuskan mengenai kehidupan, kebebasan, atau properti yang dimilikinya, melalui hak untuk didengar kesaksiannya dan hak untuk membela dirinya berdasarkan bukti dari setiap dalil yang berkaitan dengan keterlibatannya.

Selanjutnya, Friedman menegaskan bahwa, *prinsip due process* yang melembaga dalam proses peradilan sesungguhnya telah ada semenjak dua ratus tahun yang lampau, bahkan kini telah melembaga di dalam seluruh bidang kehidupan sosial (Friedman, 1994: 80-81) Lalu, Tobias dan Petersen mengatakan, bahwa *due process of law* merupakan, “*constitutional guaranty, that no person will be deprived of live, liberty of property for reason that arbitrary actions of the government, which has element: hearing, counsel, defence, evidence, and a fair and impartial court.*” (Reksodiputro, 1994: 27). Pendapat ini juga langsung mengkaitkan peran dari pengadilan dalam penerapan konsep *due process of law*, khususnya untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara.

Atip Latipulhayat memiliki pemahaman *due process of law* adalah suatu jaminan konstusional yang memastikan adanya proses hukum yang adil dan memberikan kesempatan kepada seseorang untuk mengetahui proses tersebut dan memiliki kesempatan untuk didengar keterangannya mengapa hak hidup, kebebasan dan harta

miliknya dirampas atau dihilangkan, sehingga prinsip ini mendalilkan bahwa Pemerintah harus menghormati hukum, menghormati hak-hak rakyat sebagaimana termaktub di dalam konstitusi agar melindungi rakyat dari kesewenang-wenangan (**Latipulhayat, 2017: ii**). Untuk itu, prinsip ini menjamin bahwa hukum akan ditegakkan secara rasional sesuai dengan konstitusi dan menghindari tindakan sewenang-wenang dari penguasa terhadap warga negara.

Victor V. Ramraj menyatakan terdapat empat model *due process of law* yaitu model formal, prosedural, prosedural privasi, dan substantif, menurutnya model *substantive due process of law* merupakan model paling ideal dengan penjelasan sebagai berikut, “*The substantive due process impose the courts following this model will inquire into the reasons for the deprivation of life or liberty but will not limit their inquiry to questions of privacy.*” (**Ramraj, 2004: 496-502**). Berdasarkan penjelasan ini, konsep penegakan hukum yang adil menurutnya yang paling ideal untuk membatasi kebebasan dan hak seseorang adalah penegakan hukum substantif melalui pengadilan.

Berdasarkan beberapa referensi di atas, terlihat ada perbedaan pemahaman mengenai *due process of law*. Meskipun terdapat pemikir hukum yang memahami prinsip ini secara luas sebagai asas legalitas dalam konteks hukum tata negara bahwa semua tindakan Pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, namun lebih banyak literasi yang memaknai bahwa *due process of law* mensyaratkan adanya peran pengadilan yang adil dan imparsiial untuk memberikan putusan yang rasional terhadap perkara yang berhubungan dengan hak dan kebebasan warga negara, khususnya perlindungan terhadap hak konstitusional yang dijamin konstitusi.

Meskipun dengan pencabutan status badan hukum yang sekaligus membubarkan Ormas, masih dapat untuk dimohonkan pengujian Surat Keputusan (SK) pencabutan status badan hukum tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Akan tetapi, hilangnya peran dan kewenangan pengadilan yang memutuskan bubar atau tidaknya Ormas berarti telah membiarkan terlanggarnya terlebih dahulu hak konstitusional warga negara untuk berserikat dan berkumpul, karena setelah dibubarkan barulah pelanggaran tersebut diperiksa di pengadilan. Penundaan terhadap akses keadilan

ini tentunya juga bertentangan dengan maxim hukum, “*justice delayed, justice denied*” (keadilan yang tertunda, bukanlah keadilan).

Berdasarkan analisis konsep *due process of law*, berbagai referensi lebih cenderung menjelaskan pentingnya peran pengadilan dalam proses penegakan hukum yang adil, sehingga dalam pembubaran Ormas pun seharusnya terlebih dahulu melalui putusan pengadilan sebagai upaya menghindari terjadinya pelanggaran kebebasan berserikat dan berkumpul yang dijamin oleh konstitusi, sekaligus mencegah tindakan sepihak dan subjektif dari Pemerintah. Analisis dari berbagai konsep di atas harus lebih dipertajam lagi secara mendetail.

Untuk itu, kewenangan pencabutan status badan hukum Ormas oleh Pemerintah yang sekaligus menyatakan pembubaran Ormas secara tegas telah melanggar prinsip *due process of law* dalam negara hukum, sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Kedua, analisis terhadap penjaminan hak berserikat dan berkumpul berdasarkan Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Pasal 28 menyatakan bahwa, “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.”, sedangkan, Pasal 28E mengatakan, “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.” Kedua pasal konstitusi ini memberikan penjaminan hak konstitusional terhadap setiap warga negara untuk memiliki kebebasan berserikat dan berkumpul yang direalisasikan dengan pembentukan dan pelaksanaan kegiatan dalam Ormas.

Kebebasan untuk berkumpul dan berserikat tidak hanya diakui di Indonesia, tapi juga merupakan nilai universal yang berlaku hampir di seluruh negara di dunia. Hal ini juga yang disampaikan Dragan Golubovic, *Freedom of peaceful assembly and freedom of association are proclaimed basic human rights and enshrined in a number of international instruments designed to ensure their protection, any interference must meet the following thresholds: (i) must be prescribed by law; (ii) must serve legitimate aim; and (iii) must be necessary in a democratic society* (**Golubovic, 2013: 758**). Meskipun hak untuk berkumpul dan berserikat dapat dibatasi dengan undang-undang dan tujuan yang sah, namun kewenangan pembubaran Ormas oleh Pemerintah tanpa proses

pemeriksaan di pengadilan, tentulah tidak sesuai dengan keinginan masyarakat yang demokratis.

Terjadinya pembubaran Ormas tanpa terlebih dahulu melalui mekanisme pemeriksaan di persidangan oleh Hakim yang independen dan imparial, tentunya cenderung menimbulkan celah terjadinya pembubaran Ormas secara sepihak dan sewenang-wenang oleh Pemerintah. Adanya peran pengadilan yang memiliki kemerdekaan menilai permasalahan secara proposional berdasarkan fakta dan bukti yang seimbang dari kedua pihak yaitu Pemerintah dan Ormas akan mewujudkan keadilan yang substantif dan objektif.

Untuk itu, kewenangan pencabutan status badan hukum Ormas oleh Pemerintah yang sekaligus menyatakan pembubaran Ormas secara nyata telah merampas kebebasan berserikat dan berkumpul, sehingga bertentangan dengan Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945.

Ketiga, analisis terhadap konsep badan hukum Ormas dikaitkan dengan asas *contrarius actus*. Pemerintah memberikan alasan kewenangan pembubaran Ormas diberikan kepada Pemerintah didasarkan asas *contrarius actus*, namun menarik jika dikaitkan dengan karakteristik dari badan hukum Ormas. Sebelum membahas mengenai badan hukum Ormas, terlebih dahulu akan dijelaskan mengenai subjek hukum. Istilah subjek hukum berasal dari terjemahan bahasa Belanda yaitu *rechtssubject*, secara umum *rechtssubject* diartikan sebagai pendukung hak dan kewajiban, yaitu manusia dan badan hukum (**Tutik, 2008: 40**). Subjek hukum ialah segala sesuatu yang pada dasarnya memiliki hak dan kewajiban dalam lalu-lintas hukum, sehingga yang termasuk dalam pengertian subjek hukum ialah manusia (*natuurlijke persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*) (**Halim, 1985: 29**).

Menurut Soediman Kartohadiprodo, *natuurlijke persoon* dan *rechtspersoon* sebagai subjek hukum pada dasarnya sama saja, namun keduanya mempunyai kemampuan yang tidak sama dalam melakukan semua jenis perbuatan hukum karena badan hukum itu tidak mempunyai kehendak sendiri, badan hukum hanya dapat melakukan perbuatan melalui perantara orang-orang biasa (*natuurlijke persoon*) yang menjadi pengurusnya (**Kartohadiprodo, 1965: 39**). Jadi badan hukum Ormas memiliki hak dan kewajiban sebagai subjek hukum.

Badan hukum dalam Bahasa Inggris disebut dengan *legal persons*, menurut *Black's Law Dictionary* ialah "An entity such as corporation, created by law given certain legal rights and duties of a human being; a being, real or imaginary, who for the purpose of legal reasoning is treated more or less as a human being" (**Garner, 2010:1258**). Sedangkan, menurut E. Utrecht, badan hukum (*rechtspersoon*) yaitu badan yang menurut hukum berkuasa (berwenang) menjadi pendukung hak, yang tidak berjiwa, atau lebih tepat yang bukan manusia (**Imaniyati, 2009: 124**).

Lebih lanjut dijelaskan karakteristik badan hukum oleh CST Kansil bahwa badan hukum itu dapat memiliki kekayaan sendiri, ikut serta dalam lalu-lintas hukum dengan perantara pengurusnya, dapat digugat dan menggugat di muka Hakim (**Kansil, 1989: 216**). Salim HS, menyatakan bahwa badan hukum adalah kumpulan orang-orang yang mempunyai tujuan tertentu atau arah yang ingin dicapai, harta kekayaan, serta hak dan kewajiban. (**HS, 2008: 26**). Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat dikemukakan bahwa unsur-unsur badan hukum, antara lain: (1) mempunyai perkumpulan; (2) mempunyai tujuan tertentu; (3) mempunyai harta kekayaan; (4) mempunyai hak dan kewajiban; dan (5) mempunyai hak untuk menggugat dan digugat.

Sedangkan menurut Jimly Asshidiqie, di masa modern saat ini, untuk dapat disebut sebagai badan hukum berbentuk organisasi, badan, perkumpulan, atau suatu perikatan hukum sebaiknya haruslah memenuhi lima unsur persyaratan sekaligus, yaitu: (i) harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subyek hukum yang lain; (ii) unsur tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; (iii) kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum; (iv) organisasi kepengurusannya yang bersifat teratur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan internalnya sendiri; dan (v) terdaftar sebagai badan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (**Asshidiqie, 2010:76-77**).

Penjelasan ringkas mengenai badan hukum di atas, setidaknya telah memberikan gambaran mengenai Ormas berbadan hukum yang memiliki karakteristik sebagai subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban sesuai peraturan perundang-undangan. Jika dikaitkan dengan asas *contrarius actus* yang menjadi dasar Pemerintah menyatakan

berwenang membubarkan Ormas berbadan hukum, maka terlebih dahulu dijelaskan mengenai asas ini.

Asas *contrarius actus*, istilah ini berasal dari bahasa Latin yang berarti tindakan sebaliknya. 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 (Hadjon, 2009: 24). Berarti dapat dikatakan badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha 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 (Hakim, 2017: 78).

Asas *contrarius actus* ini berlaku tidak hanya untuk keputusan administrasi negara, namun juga asas peraturan perundang-undangan yang berhak mencabut adalah pembentuknya itu sendiri dan tidak dapat dilakukan oleh peraturan atau lembaga yang lebih rendah. Asas ini juga sering digunakan sebagai dasar putusan pengadilan tidak dapat mencabut dan membatalkan berlaku mengikatnya sebuah peraturan perundang-undangan (http://www.miftakhulhuda.com/2010/01/contrarius-actus_28.html, diakses 20 September 2018).

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, seharusnya kewenangan pembubaran Ormas berbadan hukum yang memiliki hak dan kewajiban sebagai subjek hukum, sehingga berdampak membatasi hak dan kebebasan yang dimiliki subjek hukum tersebut, haruslah 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.

Berdasarkan argumentasi-argumentasi hukum diatas yang lebih menekankan perspektif perlindungan hak kebebasan berserikat dan berkumpul, maka kecenderungan metode penafsiran konstitusional (*constitutional interpretation method*) yang digunakan yaitu interpretasi etikal, penafsiran ini adalah metode penafsiran yang dilakukan dengan cara menurunkan prinsip-prinsip moral dan etik sebagaimana terdapat dalam konstitusi mengenai pentingnya hak-hak asasi manusia (Mahkamah Konstitusi, 2010: 72-75). Referensi lain menjelaskan mengenai penafsiran ini yakni, *Moral Reasoning argues that certain moral concepts or ideals underlie some terms in the text of the Constitution, this interpretation based on the text often pertain to the limits of government authority over the individual rights* (Murrill, 2018: 1). Penafsiran ini juga merupakan pengejawantahan komitmen Mahkamah Konstitusi sebagai *the protector of human rights*.

Indonesia sebagai negara yang menganut *constitutional supremacy* telah menjamin agar tidak tercederainya hak-hak konstitusional warga negara, termasuk hak untuk berserikat dan berkumpul. Dengan adanya kewenangan pembubaran Ormas berbadan hukum oleh Pemerintah yang tanpa putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, maka membuka

peluang pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara. Untuk itu, penulis menganggap bahwa kewenangan pembubaran Ormas berbadan hukum haruslah diputuskan melalui pengadilan yang independen dan imparial agar hakim bisa mengadili secara seimbang dan proposional terhadap argumentasi dan bukti yang diajukan oleh Pemerintah dan Ormas yang hendak dibubarkan.

Adapun mengenai pandangan Pemerintah bahwa putusan pengadilan akan menghabiskan waktu yang lama sampai berkekuatan hukum tetap, sebenarnya Pemerintah masih memiliki bentuk sanksi administratif yang lain yaitu penghentian kegiatan Ormas, sehingga tetap dapat menghindari terjadinya dampak negatif yang semakin meluas dari Ormas tersebut sebagaimana yang dikawatirkan Pemerintah, tanpa perlu mencabut status badan hukum Ormas yang sekaligus membubarkan Ormas.

Berdasarkan penalaran hukum (*legal reasoning*) diatas, maka penulis menemukan konklusi bahwa seharusnya Pasal 62 ayat (3) dan 80A Undang-Undang Ormas Perubahan dinyatakan inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28, dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Hal ini didasarkan pada tiga argumentasi hukum yaitu *Pertama*, pelanggaran terhadap asas penegakan hukum yang adil (*due process of law*) yang merupakan prinsip dalam negara hukum sebagaimana diatur pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945; *Kedua*, pelanggaran terhadap Hak Berserikat dan Berkumpul sebagaimana dijamin Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3); *Ketiga*, Ormas yang berbentuk badan hukum memiliki hak dan kewajiban sebagai subjek hukum, sehingga Asas *Contrarius Actus* tidak dapat diterapkan tanpa melalui putusan pengadilan.

KESIMPULAN

Politik hukum kewenangan pembubaran Ormas Berbadan Hukum oleh Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 62 ayat (3) dan Pasal 80A Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menunjukkan dinamika kewenangan lembaga negara yang berwenang membubarkan Ormas. Terjadi pergeseran kembali kewenangan pembubaran Ormas yang semula dimiliki oleh Pemerintah berdasarkan UU No. 8 Tahun 1985, lalu diberikan kepada pengadilan berdasarkan

UU No. 17 tahun 2013, namun ditarik kembali dimiliki oleh Pemerintah berdasarkan UU No. 16 Tahun 2017. Perubahan rumusan norma ini menunjukkan bahwa politik hukum kewenangan pembubaran Ormas Berbadan Hukum oleh Pemerintah bertendensi mengarah kembali pada hukum yang represif, sehingga potensial melanggar prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis. Hal ini dikarenakan pembubaran Ormas yang hanya berdasarkan perspektif Pemerintah, tanpa diputuskan oleh lembaga yang imparial akan sangat rentan disalahgunakan menurut sudut pandangan penguasa, sehingga sangat penting mengembalikan kewenangan menentukan pembubaran Ormas kepada lembaga pengadilan yang independen.

Analisis konstitusionalitas terhadap norma yang mengatur pembubaran Ormas Berbadan Hukum oleh Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 62 ayat (3) dan 80A UU Ormas Perubahan, menunjukkan bahwa pasal *a quo* inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28, dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Hal ini didasarkan pada tiga argumentasi hukum yaitu *Pertama*, pelanggaran terhadap asas penegakan hukum yang adil (*due process of law*) yang merupakan prinsip dalam negara hukum sebagaimana diatur pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945; *Kedua*, pelanggaran terhadap Hak Berserikat dan Berkumpul sebagaimana dijamin Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3); *Ketiga*, Ormas yang berbentuk Badan Hukum memiliki hak dan kewajiban sebagai subjek hukum, sehingga Asas *Contrarius Actus* tidak dapat diterapkan tanpa melalui putusan pengadilan.

SARAN

Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk undang-undang, serta Mahkamah Konstitusi sebagai penguji konstitusionalitas Pasal 62 ayat (3) dan Pasal 80A, seharusnya memperhatikan perkembangan politik hukum kewenangan pembubaran Ormas yang pernah berlaku di Indonesia. Untuk menghindari peraturan perundang-undangan dengan karakteristik hukum represif dan cenderung melanggar konsep demokrasi, maka negara perlu lebih menjamin perlindungan hak berserikat dan berkumpul kepada Ormas dengan memberikan kembali kewenangan pembubaran Ormas kepada institusi pengadilan.

Untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum dengan dibatalkannya Pasal 62 ayat (3) dan Pasal 80A Undang-Undang Ormas Perubahan, maka penulis menyarankan agar Mahkamah Konstitusi menyatakan konstitusional bersyarat dengan memberikan penafsiran pada Pasal 62 ayat (3) “Dalam hal Ormas tidak mematuhi sanksi penghentian kegiatan, 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 *setelah mendapatkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.*” Sedangkan Pasal 80A Undang-Undang Ormas Perubahan mengatur, “Pencabutan status badan hukum Ormas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) huruf c dan ayat (3) huruf b sekaligus dinyatakan bubar *setelah mendapatkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.*”

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Buku dan Jurnal:

- Asshidiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Asshidiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga-Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 153.
- Asshidiqie, Jimly M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Dian Kus Pratiwi, "Implikasi Yuridis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017", *Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran*, Vol. 2, No. 2, 2017.
- Frenki, "Politik Hukum dan Perannya dalam Pembangunan Hukum di Indonesia Pasca Reformasi", *Jurnal Asas*, Vol. 3, No. 2, Juni, 2011.
- Garner, Bryan A, *Black's Law Dictionary Ninth Edition*, St. PaulMinn: West Publishing Co, 2010.
- Golubovic, Dragan, "Freedom of Association in the Case Law of the European Court of Human Right", *The International Journal of Human Right*, Vol. 17, 2013.
- Halim, A. Ridwan, *Hukum Perdata Dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Henni, Muchtar. "Paradigma Hukum Responsif", *Jurnal Humanus*, Vol. 11, No. 2, 2012.
- Herdiansah, Ari Ganjar, "Peran Organisasi Masyarakat (Ormas) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam Menopang Pembangunan di Indonesia", *Jurnal Sosioglobal*, Vol. 1 No. 1, Desember 2016.
- HS, Salim, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Imaniyati, Neni Sri, *Hukum Bisnis: Telaah tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009. Kansil, CST, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- Kartohadiprodjo, Soediman, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pembangunan, 1965.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law*, London: Oxford University Press, 1949.
- Latipulhayat, Atip, "Due Process of Law", *Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran*, Vol. 4 No. 2, 2017.
- MD, Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2009.
- Mahdi, Imam, "Pembubaran Ormas Radikal dalam Perspektif Perundang-undangan" *Jurnal Nuansa*, Vol. X, No. 2, Desember 2017.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Mayo, H. B. *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press. 1960.
- Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", *Jurnal Hukum* No. 3, Vol. 16, Juli, 2009.
- Murrill, Brandon J., "Modes of Constitutional Interpretation", *Congressional Research Service Report*, Maret, 2018.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick. *Law and Society in Transition*, New York: Routledge. 2017.
- Pardede, Marulak, "Grand Design Reformasi Penelitian Hukum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Negara Republik Indonesia", *Jurnal De Jure*, Vol. 16, No. 2, Juni, 2016.
- Putuhena, M. Ilham, "Politik Hukum Perundang-undangan: Mempertegas Reformasi Legisalisasi yang Progresif", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 2, No. 3, Desember, 2013.
- Reksodiputro, Mardjono, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994.
- Ramraj, Victor V, "Four Model of Due Process", *I. CON*, Vol. 2, No. 3, Oxford University Press, 2004.
- 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.

De Jure

Akreditasi: Kep. Dirjen. Penguatan Risbang. Kemenristekdikti:
No:30/E/KPT/2018

Shapiro, Martin dan Alec Stone Sweet, *On Law, Politics, and Judicialization*, New York: Oxford, 2002.

Sholihah, Imam, "Menyoal Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) Anti Pancasila", *RechtvindingOnline*, Juni 2016.

Tutik, Titik Triwulan, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Prenada Media Group, 2008.

Wibowo, Catur dan Herman Harefa, "Urgensi Penawasan Organisasi Kemsyarakatan oleh Pemerintah", *Jurnal Bina Praja*, Vol. 7 No. 1, 2015.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3298)

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

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

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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 239, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6139)

Sumber Lain:

Antarnews, 26 September 2018,
(<https://www.antarnews.com/berita/752050/pt-tun-jakarta-tolak-banding-hti>), diakses pada 22 September 2018.

Detiknews, 24 Juli 2017

(<https://news.detik.com/berita/d-3571562/kontras-penerbitan-perppu-ormas-langkah-mundur>) diakses pada 29 September 2018.

Hakim, M. Luthfi, "Contrarius Actus", *Majalah Konstitusi*, No. 126 (Edisi No. 126 Agustus 2017).

Huda, Miftakhul, 28 Januari 2010

(http://www.miftakhulhuda.com/2010/01/contrarius-actus_28.html) diakses pada 20 September 2018.

Kompas.com, 24 Oktober 2017,

(<https://nasional.kompas.com/read/2017/10/24/16342471/perppu-ormas-disahkan-pemerintah-kini-bisa-bubarkan-ormas>) diakses pada 22 September 2018.

Media Indonesia, 8 Mei 2018,

(<http://mediaindonesia.com/read/detail/159441-akhirnya-hti-resmi-dibubarkan>) diakses pada 24 September 2018.

Merdeka.com, 13 Juli 2017,

(<https://www.merdeka.com/politik/yusril-temukan-pasal-karet-yang-berbahaya-dalam-perppu-ormas.html>) diakses pada 22 September 2018.

Tempo, 12 September 2017,

(<https://nasional.tempo.co/read/1125904/inisiator-2019gantipresiden-dan-jubir-hti-dilaporkan-makar>) diakses pada 22 September 2018.

Viva.co.id, 30 September 2017,

(<https://www.viva.co.id/berita/politik/913571-pancasila-dan-sejarah-pembubaran-ormas-dan-partai-politik>) diakses pada 21 September 2018.