

LEGITIMASI PEMBUBARAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN DALAM PERPPU NO.2 TAHUN 2017

Lisa Mery

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk menganalisis legitimasi PERPPU No.2/2017 dan perkembangan dinamika di masyarakat dalam merespon Kebijakan pemerintah menerbitkan Perppu No. 2 tahun 2017 tentang Organisasi masyarakat yang pada dasarnya kehadiran Organisasi Kemasyarakatan merupakan bagian dari sistem demokrasi dalam hal hadirnya kepemimpinan negara, di saat arus informasi bebas dan rentan disalahgunakan sebagian kalangan untuk menyebabkan konflik. Teknik pengumpulan data menggunakan bahan hukum normatif melalui beberapa sumber hukum yang dikaji untuk mendapatkan hasil kualitatif melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Perppu ini bukan hendak memperlihatkan langkah otoriter dari pemerintah, lebih kepada proteksi atas massifnya organisasi yang mempromosikan ideologinya yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Pelaksanaan kewenangan Presiden untuk menyatakan adanya suatu keadaan bahaya adalah mutlak sebagai penjabaran dari fungsi kekuasaan pemerintahan, tidak ada otoritas lain yang memiliki kewenangan seperti kewenangan Presiden untuk menggerakkan seluruh perangkat negara.

Kata Kunci : PERPPU, Kewenangan, Pemerintah.

A. Pendahuluan

Masyarakat Indonesia merupakan kelompok populasi besar 261,1 juta jiwa penduduk, terdiri dari berbagai kebudayaan yang beraneka ragam, suku dan bahkan kepercayaan (agama) yang dianut penduduknya. Hal ini menjadikan pluralitas adalah sebuah hal yang melekat dan menjadi ciri kehidupan plural, multietnis dan dinamis di negara ini. Sebagaimana masyarakat yang pola interaksinya sangat beragam maka apabila ada kelompok yang mempunyai ekspresi fanatisme berlebihan pada satu

kelompok bahkan mengklaim kebenaran atas satu kelompok tersebut dengan menyebarkan propaganda kebencian baik secara langsung maupun melalui media sosial, melalui ajaran radikalisme yang sangat mudah masuk melalui kalangan masyarakat awam maka hal tersebut harus segera dicegah, karena berpotensi merusak sendi kehidupan bersama yang plural ini. Tingginya intoleransi sebagai bagian dari propaganda kebencian ini apabila berkembang di masyarakat sangat mengancam keberagaman Indonesia.

Pada tahun 2016 salah satu lembaga survey yaitu Wahid Institute merilis hasil survey terhadap kecenderungan intoleransi di masyarakat bahwa 59.9 % dari 1.520 responden warga negara Indonesia memiliki kelompok yang dibenci yaitu masalah LGBT, Komunisme, Kristen, Shia, Wahabi, Chinese, Buddist. Latarbelakang seseorang yang termasuk dari golongan tersebut bisa mengakibatkan seseorang dari kelompok tersebut tidak disetujui bekerja di pemerintahan. Survey lain oleh PPIM tentang intoleransi dengan responden 1200 perempuan dan laki-laki juga menunjukkan bahwa meskipun 76% sepakat dengan nilai-nilai Pancasila, dan 84.7% setuju NKRI berbasis Pancasila, tetapi Survey menemukan ada 22.8% sepakat inspirasi negara Islam. Survey ini juga menunjukkan persepsi buruk terhadap non muslim yaitu 62.7% tdk setuju golongan ini jadi presiden, 64% setuju jadi guru di sekolah umum; 55.3% membolehkan acara kebaktian:42.2% tdk boleh, 51.6% setuju membangun gereja: 45.8% tidak setuju.

Organisasi Kemasyarakatan (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 1 ayat (1) Undang-undang No.17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan). Dalam pendirian suatu Ormas dapat mencantumkan ciri tertentu kehendak dan cita-cita Ormas yang seharusnya tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam melaksanakan kegiatannya Ormas berbeda dengan organisasi lainnya, karena kegiatan suatu Ormas bersifat sukarela, sosial, mandiri, nirlaba dan demokratis.

Kebijakan pemerintah menerbitkan Perppu No.2 tahun 2017 tentang Organisasi masyarakat merupakan bagian dari sistem demokrasi dalam hal hadirnya kepemimpinan negara, di saat arus informasi bebas dan rentan disalahgunakan sebagian kalangan untuk menyebabkan konflik. Perppu ini bukan hendak memperlihatkan langkah otoriter dari pemerintah, lebih kepada proteksi atas massifnya organisasi yang mempromosikan ideologinya yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Pasal 59 ayat (4) yang isinya "melakukan kegiatan separatis yang mengancam NKRI dan/atau menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila" disoroti oleh pakar Hukum Tata Negara Yusril Ihza menyoroti aturan ini dengan dalil aturan tersebut dibuat sepihak oleh pemerintah. Pasal 82 berisi sanksi jika melanggar yakni ancaman pidana selama-lamanya seumur hidup.

Indonesia menganut demokrasi yang bebas, tapi ada batasan dalam melaksanakan demokrasi utamanya dalam kebebasan berpendapat (utamanya dalam organisasi masyarakat). Presiden Joko Widodo mengesahkan PERPPU ORMAS pada 10 Juli 2017 dengan maksud mengantisipasi kegiatan organisasi kemasyarakatan yang dinilai mengancam eksistensi bangsa dan menimbulkan konflik. Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan

Keamanan menerbitkan PERPPU No. 2 Tahun 2017 pada hari Rabu, 12 Juli 2017. PERPPU Ormas dibuat untuk melengkapi asas *contrario actus* dalam Undang-undang Ormas. Menurut asas Hukum Administrasi Negara, lembaga negara yang menerbitkan izin seharusnya juga berwenang membatalkannya. Indikasi pencabutan izin ormas yang bertentangan dengan ideologi bangsa dan negara Indonesia diantaranya untuk penindakan cepat, tindakan pembubaran ormas apabila bertentangan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. PERPPU No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Dari salinan PERPPU No. 2 Tahun 2017, terdapat 5 (lima) Pasal dalam UU Ormas sebelumnya yang mengalami perubahan dan terdapat 18 (delapan belas) Pasal yang dihapus. 5 Pasal dalam UU No. 17 Tahun 2013 tentang Ormas yang diubah oleh PERPPU ini yaitu Pasal 1, 59, 60, 61 dan 62 pada aturan lama atau Undang-undang No. 17/2013 tentang Ormas, untuk membuat suatu Ormas tidak boleh aktif lagi hingga proses di pengadilan perlu waktu sekitar 5 – 6 bulan, dalam jangka waktu tersebut ada kemungkinan bagi Ormas yang ingin melakukan tindakan radikal membangun kekuatan merusak sendi kehidupan berbangsa bernegara, merakit bom dan menyebar informasi palsu yang mengganggu kedaulatan NKRI.

Dalam masalah ini ada beberapa hal yang harus menjadi fokus untuk ditelaah yang dirumuskan sebagai berikut :

1. Sejauhmana PERPPU memiliki legitimasi untuk dikeluarkan oleh pemerintah RI menghadapi keadaan sosial politik di Indonesia yang dinamis ?
2. Bagaimana batasan keadaan darurat dan kekosongan hukum yang menjadi alasan (dasar) keluarnya PERPPU No. 2 Tahun 2017 ?

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Syarat untuk mengeluarkan PERPPU

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ("PERPU") disebutkan dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 .

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

Penetapan PERPU yang dilakukan oleh Presiden ini juga tertulis dalam **Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan** yang berbunyi:

"Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa."

Dari bunyi kedua pasal di atas dapat kita ketahui bahwa syarat presiden mengeluarkan PERPU adalah **dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa**.

Menurut pakar Hukum Tata Negara Jimly Asshiddiqie dasar pengeluaran PERPPU Ormas mengacu pada tiga kondisinegara dalam keadaan darurat, yaitu perang, militer dan sipil. Kedudukan PERPU sebagai norma subjektif juga dinyatakan Jimly Asshiddiqie, bahwa :

"Pasal 22 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk secara subjektif menilai keadaan negara atau hal ihwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materiil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu)" (Asshiddiqie, 2010: 209)

Mahkamah Konstitusi pada tahun 2009 melalui Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 telah merumuskan tafsiran hal ihwal kegentingan yang memaksa, yakni (1) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan

Undang-Undang;(2)Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; dan (3) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. Selain hal tersebut, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa ditetapkannya perppu dengan melihat hal ihwal

kegentingan yang memaksa merupakan penilaian subyektif presiden.

Kondisi Negara dalam Keadaan Darurat

Dalam keadaan normal sistem norma hukum diberlakukan berdasarkan konstitusi dan produk hukum lain yang resmi. Dalam keadaan abnormal sistem hukum tersebut tidak dapat berfungsi dengan baik. Maka pengaturan keadaan darurat mempunyai arti penting sebagai dasar hukum bagi pemerintah mengambil tindakan guna mengatasi keadaan abnormal tersebut. Pada keadaan abnormal (darurat) pranata hukum yang diciptakan untuk keadaan normal tidak dapat bekerja. Hukum tata negara darurat menurut doktrin ada dua yakni hukum tata negara darurat objektif dan subjektif. Hukum tata negara darurat subjektif adalah hak negara untuk bertindak dalam keadaan bahaya atau darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan undang-undang atau bahkan ketentuan undang-undang dasar. Sedangkan hukum tata negara darurat objektif adalah hukum tata negara yang berlaku ketika negara berada dalam keadaan darurat, bahaya, atau genting. Keadaan bahaya atau darurat harus dapat didefinisikan. Pemberian cakupan ini bertujuan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh penguasa. Karena dalam keadaan tersebut negara dapat melakukan tindakan apapun termasuk membatasi hak warga negara. Kim Lane mengemukakan keadaan darurat menyangkut hal yang ekstrim, di luar kebiasaan. Sehingga negara perlu melanggar prinsip yang dianutnya sendiri guna menyelamatkan diri dari keadaan tersebut. Secara umum

keadaan darurat (*state of emergency*) dapat dimaknai sebagai pernyataan penguasa untuk menunda suatu fungsi yang normal dari sejumlah kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif, termasuk juga mengubah kehidupan normal warga negara dan institusi pemerintah, dalam rangka tanggap darurat. Pengertian ini sebagaimana dirujuk dari pemikir Jerman, Carl Schmitt, dalam apa yang disebutnya sebagai *state of exception*, yakni kemampuan atau tindakan yang dilakukan oleh pemegang kedaulatan (*souvereign*) untuk melampaui atau mengecualikan aturan hukum (*rule of law*) atas nama kepentingan publik. Schmitt menegaskan, bahwa *the sovereign* adalah "*he who decides on the exception*". Kewenangan penguasa untuk menetapkan suatu keadaan darurat tidaklah bisa dilepaskan dari kewajibannya untuk memberikan perlindungan hak asasi manusia bagi warganya. Hal ini sebagai konsekuensi dari penyerahan kedaulatan rakyat kepada penguasa, serta kepatuhan terhadap segala macam perangkat hukum yang diciptakan oleh penguasa. Hubungan ini sebagaimana dijelaskan oleh John Locke dalam teori 'perjanjian masyarakat', yang menjadi sandaran bagi berlakunya prinsip kedaulatan rakyat. Berdasarkan pada teori tersebut, John Locke menegaskan, rakyat adalah pemegang kekuasaan—kedaulatan tertinggi (kedaulatan berada di tangan rakyat), kemudian untuk menjalankan kekuasaan tersebut rakyat menunjuk seorang penguasa atau dikenal sebagai pemerintah. Seorang penguasa yang ditunjuk tersebut berkewajiban untuk melindungi hak-hak alamiah manusia, yang di dalamnya termasuk hak hidup, hak

atas kebebasan dan hak milik. Kewajiban penguasa untuk melindungi hak-hak alamiah manusia sebagai konsekuensi dari prinsip kedaulatan rakyat juga ditegaskan oleh Immanuel Kant. Dalam teorinya Kant menekankan bahwa tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negara. Kebebasan warga negara dibatasi dengan hukum, sedangkan hukum itu sendiri adalah cerminan dari kehendak rakyat. Lebih jauh berdasarkan bangunan teori yang dikemukakan oleh sejumlah pemikir di atas bisa disimpulkan, jika kita membicarakan kewenangan penguasa untuk menetapkan suatu keadaan darurat yang di dalamnya dimungkinkan adanya tindakan pembatasan terhadap hak asasi manusia, sesungguhnya tidaklah bisa dipisahkan dari akar prinsip kedaulatan rakyat serta kewajiban negara untuk melindungi hak-hak asasi warganya.

Dalam rangka menjalankan prinsip kedaulatan rakyat serta upaya mencapai tujuan negara sebagaimana ditegaskan UUD 1945, maka dipilihlah seorang Presiden melalui suatu proses pemilihan umum, yang selanjutnya Presiden memiliki peranan sebagai pelaksana kekuasaan pemerintahan, seperti dinyatakan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*". Sebagai pengejawantahan dari pelaksanaan kekuasaan pemerintahan itulah, apabila terdapat ancaman terhadap keselamatan warga negara dan integritas/keutuhan wilayah, Presiden diberikan wewenang untuk menetapkan suatu keadaan

bahaya/darurat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 12 UUD 1945,

"Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-undang".

Penetapan adanya suatu keadaan bahaya/darurat oleh Presiden dimaksudkan untuk menentukan langkah-langkah lanjutan yang sifatnya mampu mengatasi keadaan yang dimaksud, termasuk melakukan pembatasan hak asasi manusia warga negara serta tindakan-tindakan pengecualian lainnya, dalam rangka penyelamatan negara, misalnya pengecualian atas fungsi kekuasaan legislatif seperti dinyatakan dalam Pasal 22 ayat 1 UUD 1945 *"dalam hal lkhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-undang"*.

Pelaksanaan kewenangan Presiden untuk menyatakan adanya suatu keadaan bahaya adalah mutlak sebagai penjabaran dari fungsi kekuasaan pemerintahan, tidaklah ada otoritas lain yang memiliki kewenangan seperti halnya Presiden untuk menggerakkan seluruh perangkat negara. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Willian B Fisch, yang menyatakan,

"Strong presidents have claimed not only that the constitution provides ample authority to deal with emergencies as well as normal times, but the executive is the preeminent holder of the such authority" (Asshiddiqie, 2010: 227).

Presiden dalam kapasitasnya sebagai pemimpin tertinggi kekuasaan pemerintahan ketika dalam keadaan darurat memiliki perangkat untuk mengambil alih semua fungsi negara, dalam rangka menyelamatkan negara, termasuk melakukan pembatasan hak-hak warga negara serta menggerakkan alat-alat opresif negara, berdasarkan kondisi-kondisi objektif tertentu. Dikemukakan oleh Emanuel Gross (2008), *"In order to protect the public in times of emergency, the Executive Branch is conferred with wider administrative powers than in times of peace"*.

Kekosongan Hukum

Kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), namun secara harafiah dapat diartikan sebagai berikut : Hukum atau recht (Bld) Menurut Kamus Hukum, recht (Bld) secara obyektif berarti undang-undang atau hukum. Grotius dalam bukunya *"De Jure Belli ac Pacis (1625)"* menyatakan bahwa "hukum adalah peraturan tentang perbuatan moral yang menjamin keadilan". Sedangkan Van Vollenhoven dalam *"Het Adatrecht van Ned. Indie"* mengungkapkan bahwa "hukum adalah suatu gejala dalam pergaulan hidup yang bergejolak terus menerus dalam keadaan bentur dan membentur tanpa henti-hentinya dengan gejala-gejala lainnya".

Surojo Wignjodipuro, SH dalam "Pengantar Ilmu Hukum" memberikan pengertian mengenai hukum yaitu "Hukum adalah himpunan peraturan-peraturan hidup yang bersifat memaksa, berisikan suatu perintah, larangan atau izin untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu serta dengan maksud untuk mengatur tata tertib dalam kehidupan masyarakat". Dengan

peraturan-peraturan hidup disini dimaksudkan baik peraturan-peraturan yang tertulis dalam peraturan perundang undangan maupun yang tidak tertulis (adat atau kebiasaan). Kekosongan atau vacuum (Bld) Menurut Kamus Besar bahasa Indonesia (KBBI) cetakan kedua tahun 1989,

"Kekosongan adalah perihal (keadaan, sifat, dan sebagainya) kosong atau kehampaan", yang dalam Kamus Hukum diartikan dengan Vacuum (Bld) yang diterjemahkan atau diartikan sama dengan "kosong atau lowong".

Dari penjelasan diatas maka secara sempit "kekosongan hukum" dapat diartikan sebagai "suatu keadaan kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan (hukum) yang mengatur tata tertib (tertentu) dalam masyarakat", sehingga kekosongan hukum dalam Hukum Positif lebih tepat dikatakan sebagai "kekosongan undang-undang/peraturanperundang-undangan". Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan baik oleh Legislatif maupun Eksekutif pada kenyataannya memerlukan waktu yang lama, sehingga pada saat peraturan perundang-undangan itu dinyatakan berlaku maka hal-hal atau keadaan yang hendak diatur oleh peraturan tersebut sudah berubah. Selain itu kekosongan hukum dapat terjadi karena hal-hal atau keadaan yang terjadi belum diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, atau sekalipun telah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan namun tidak jelas atau bahkan tidak lengkap. Hal ini sebenarnya selaras dengan pameo yang menyatakan

bahwa "terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan senantiasa tertinggal atau terbelakang dibandingkan dengan kejadian-kejadian dalam perkembangan masyarakat". Bahwa peraturan perundang-undangan (hukum positif) yang berlaku pada suatu negara dalam suatu waktu tertentu merupakan suatu sistem yang formal, yang tentunya agak sulit untuk mengubah atau mencabutnya walaupun sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat yang harus diatur oleh peraturan perundang-undangan tersebut.

C. Pembahasan

1. Legitimasi PERPPU No.2 Tahun 2017

Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.2 Tahun 2017 tentang Perubahan Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Organisasi Kemasyarakatan, di kalangan masyarakat terjadi diskusi serius, dari pihak yang pro bahkan kontra. Berbagai penolakan (sikap kontra) muncul sangat massif dari Ormas yang memiliki potensi untuk dibubarkan. Di lain pihak kelahiran PERPPU No. 2/ 2017 ini disambut positif karena dalam hal ini Pemerintah Indonesia sudah bersikap tegas terhadap Ormas atau pihak yang cenderung merongrong cita dan ideologi yang dimiliki Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2017 ditegaskan, bahwa Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak,

kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tetapi apakah PERPPU ini sesuai dengan hal yang isyaratkan Pasal 22 UUD 1945 atau pun Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Bahwa suatu negara tidak hanya memaksakan kemauanya melalui hukum-hukum atau peraturan-peraturan yang dibuat dan disepakai bersama akan tetapi juga harus mewujudkan kesejahteraan dan hak azasi manusia. Prinsip dasar negara hukum adalah :

1. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; pemerintah hanya memiliki kewenangan yang secara tegas diberikan oleh UUD atau UU lainnya.
2. Hak-hak asasi; terdapat hak-hak manusia yang sangat fundamental yang harus dihormati oleh pemerintah.
3. Pembagian kekuasaan; kewenangan pemerintah tidak boleh dipusatkan pada satu lembaga, tetapi harus dibagi-bagi pada organ-organ yang berbeda agar saling mengawasi yang dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan.
4. Pengawasan lembaga kehakiman; pelaksanaan kekuasaan pemberintah harus dapat dinilai aspek hukumnya oleh hakim yang merdeka.

Penerbitan PERPPU tersebut pada dasarnya merupakan inisiatif yang baik bahwa pemerintah akan memberikan perlindungan HAM bagi warganegara. Terkait PERPPU Ormas tersebut

langsung dikaji oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, melalui Komisioner Maneger Nasution kemudian ada beberapa hal yang secara prosedural penerbitan Perppu tersebut tidak memenuhi 3 syarat sebagaimana dinyatakan dalam putusan MK dalam putusan Nomor 38/PUU-VII/2009. Yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan UU, adanya kekosongan hukum karena UU yang dibutuhkan belum ada atau tidak memadai, dan kekosongan hukum tidak dapat diatasi dengan prosedur normal pembuatan UU. PERPPU ini dinilai merupakan jalan keluar terhadap kebutuhan mendesak yang membutuhkan penyelesaian dalam hal yang genting dan memaksa untuk itu perlu dibaca dengan cermat bagian penjelasan perppu ini. Alasan pemerintah selain berdasar pada tafsiran MK tersebut, juga menjelaskan bahwa berdasarkan artikel 4 *International Covenant on Civil and Political Rights (ICPR)*, yang dimaksud dengan kepentingan yang memaksa adalah termasuk "*threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed*" atau adanya ancaman terhadap masa depan kehidupan bangsa Indonesia dan keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya pemerintah memperhatikan eksistensi NKRI pada masa yang akan datang dimana hari ini terdapat potensi untuk menghilangkan eksistensi NKRI dan menggantinya dengan bentuk baru.

Sebelumnya, pemerintah memutuskan mengambil langkah untuk membubarkan dan melarang kegiatan yang dilakukan oleh salah satu organisasi kemasyarakatan Hizbut

Tahrir Indonesia (HTI) berbadan hukum yang terdaftar BHP dengan nomor AHU-0000258.60.80.2014. Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan HAM mencabut status badan hukum ormas Hizbut Tahrir Indonesia (HTI). Dengan demikian, HTI resmi dibubarkan pemerintah dengan menggunakan PERPPU No.2 tahun 2017 sebagai payung hukum pembubaran tersebut. Berdasarkan bahwa organisasi HTI memiliki ideologi yang bertentangan dengan ideologi Pancasila. Alasan krusial pembubaran HTI adalah **Pertama**, sebagai ormas berbadan hukum, HTI tidak melaksanakan peran positif untuk mengambil bagian dalam proses pembangunan guna mencapai tujuan nasional; **Kedua**, kegiatan yang dilaksanakan HTI terindikasi kuat telah bertentangan dengan tujuan, azas, dan ciri yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas; **Ketiga**, aktivitas yang dilakukan HTI dinilai telah menimbulkan benturan di masyarakat yang dapat mengancam keamanan dan ketertiban masyarakat, serta membahayakan keutuhan NKRI. Spirit dari Perppu ini untuk melawan ormas-ormas yang melakukan tindakan makar, intoleransi, dan radikalisme di masyarakat bukan ormas-ormas yang selama ini menjadi pejuang toleransi, pluralisme, dan perdamaian.

2. Perspektif HAM dalam Mengkaji PERPPU ORMAS

Pengkajian melalui perspektif hak asasi manusia, terhadap kenyataan

munculnya radikalisme berbasis agama dan eksterisme dengan kekerasan serta fenomena *failed state* di Timur Tengah dan Afrika dikarenakan konflik komunal dan kekerasan membuat sejumlah pakar hak asasi mempertanyakan apakah konsep negara dalam perspektif HAM tradisional yang menekankan pada penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi individu masih relevan. Perspektif HAM tradisional menekankan kewajiban negara (*state duties*) untuk pemenuhan hak warga negara. Perspektif HAM tradisional mengandaikan negara demokratis dan negara bisa menjalankan fungsi dan kapasitasnya secara normal. Kurangnya pemikiran tentang bagaimana kalau negara mengalami kesulitan dan krisis sehingga tidak mampu dan berkapasitas menjalankan kewajibannya dalam pemenuhan hak warga negara. Karena itu perspektif HAM harus melihat konteks atau kontekstual, tidak saja memenuhi hak warganegara tapi juga membuat negara tetap bisa menjalankan fungsi dan kapasitasnya. Perppu adalah suatu latihan keseimbangan yang mencoba merumuskan batasan penilaian baru hak asasi manusia di tengah situasi radikalisme dan ekstremisme yang terus membesar di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai sebuah kebijakan pembatasan, hal ini menimbulkan kekhawatiran atas penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) atas kuasa negara untuk membubarkan ormas dan pembedaan subyek-subyek hukum yang melanggar, adalah sesuatu yang dapat dipahami. Kekhawatiran itu harus dijawab dengan implementasi yang transparan, akuntabel, dan presisi pada obyek yang sungguh-sungguh

melakukan pelanggaran dan mengancam ideologi Pancasila. Sebagai struktur dalam penegakan hukum diharapkan peran Pemerintah, Kepolisian dan Kejaksaan sebagai institusi kunci yang harus memastikan Perppu ini tidak dijalankan secara sewenang-wenang.

Dalam konteks pembubaran Ormas, meskipun mekanisme bertahap dan berjenjang dihilangkan dari UU 17/2013, sesungguhnya pembubaran dengan mekanisme seperti dalam Perppu tetap merupakan obyek yang bisa dipersoalkan di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pada UU No. 17 tahun 2013 tentang Ormas, putusan pembubaran dilakukan setelah melalui proses pengadilan. Pada Perppu, putusan pembubaran oleh negara, untuk membekukan atau membubarkan sebuah ormas, cukup melalui kementerian terkait, yaitu Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM. Tidak diperlukan lagi pengajuan atau permohonan ke pengadilan seperti ketentuan sebelumnya tetapi kemudian pihak yg dibubarkan bisa melakukan pembelaan diri ke pengadilan, meskipun tidak disebutkan secara eksplisit dalam Perppu, karena mekanisme keberatan ini tunduk pada rezim peradilan TUN. Perppu harus dibaca sebagai kewenangan pemerintah atau negara dalam merespon suatu keadaan yang tidak normal dan mendesak. Karena itu putusan yang diambil adalah dengan kesegeraan agar situasi itu bisa normal kembali. Perppu itu adalah sesuatu yang diatur dalam sistem ketatanegaraan kita. Perppu tersebut sudah tepat untuk mengatur situasi yang mendesak karena banyaknya ormas yang berhaluan bertentangan

terhadap Pancasila. Perppu ini konstitusional, bahkan tetap menjalankan prinsip *check and balances* dengan membuka ruang bagi *judicial review* di MK dan pengujian melalui DPR.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Pemerintah RI telah membubarkan enam ormas yang dipandang telah melanggar spirit dan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi UUD 1945. Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Republik Indonesia No. 2 Tahun 2017 tentang perubahan Undang-Undang No. 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan telah memantik pro-kontra di kalangan masyarakat, baik masyarakat elit, termasuk anggota parlemen, pemimpin ormas, tokoh agama, akademisi dan masyarakat masyarakat bawah (*grassroot*). Pemerintah yang direpresentasi oleh Presiden Joko Widodo, telah mendengar nasihat dan menyerap aspirasi berbagai lapisan masyarakat dan kalangan tokoh agama yang selama ini dikenal reputasi mereka dalam menjaga toleransi, kebangsaan dan keberagaman. Dikeluarkannya Perppu ini demi "menertibkan" kehidupan sosial-kemasyarakatan dan keberlangsungan bangsa dan negara.

Batasan keadaan darurat dan kekosongan hukum yang menjadi alasan (dasar) keluarnya PERPPU No.2 Tahun 2017 mengacu pada tahun 2009 melalui Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 telah merumuskan tafsiran hal ihwal kegentingan yang memaksa, yakni (1) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara

cepat berdasarkan Undang-Undang; (2) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; dan (3) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. Selain hal tersebut, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa ditetapkannya perppu dengan melihat hal ihwal kegentingan yang memaksa merupakan penilaian subyektif presiden. *Noodverordeningsrecht* atau hak Presiden untuk mengatur kegentingan yang memaksa tidak selalu ada hubungannya dengan keadaan bahaya, tetapi cukup apabila menurut keyakinan Presiden terdapat keadaan mendesak dan dibutuhkan peraturan yang mempunyai derajat undang-undang. Dan PERPPU tidak dapat ditangguhkan sampai DPR melakukan pembicaraan pengaturan keadaan tersebut.

2. Saran

Melihat pentingnya PERPPU No.2 Tahun 2017 ini sebagai pencegahan ormas radikal yang tumbuh pesat pasca reformasi pemerintah menerbitkan PERPPU ini sebagai peredam atas kehadiran ormas-ormas yang kerap melakukan kekerasan dan seakan memiliki kewenangan seperti aparat penegak hukum.

1. Agar PERPPU ini proses kelahirannya dipahami bersama maka perlu langkah untuk menyamakan perspektif

pemerintah dengan masyarakat mengingat bahwa Perppu Ormas dapat menjadi instrumen yang efektif dalam mengatasi persoalan diskriminasi dan intoleransi. Ada beberapa bagian dari pasal dalam PERPPU ORMAS juga perlu direvisi agar tidak rentan dijadikan tameng bagi pemerintah yang berkuasa untuk membubarkan Ormas tanpa indikasi penyimpangan yang jelas dan terang, pasal-pasal yang sebaiknya direvisi antara lain pasal yang bersinggungan dengan hak berserikat, berkumpul, kebebasan berpendapat, berkomunikasi dan memperoleh informasi. Pasal yang mengatur kewenangan pemerintah dalam mencabut status badan hukum ormas tanpa melalui putusan pengadilan. Adapun penerapan sanksi pidana terhadap pengurus dan anggota yang dilarang pemerintah berpotensi terjadinya kriminalisasi. Asas hukum administrasi *contrario actus* yang mengatur bahwa lembaga yang mengeluarkan izin atau yang memberikan pengesahan ormas juga mempunyai wewenang untuk mencabut atau membatalkannya. Pencabutan status badan hukum berakibat pidana terhadap anggota dan pengurusnya, dalam pasal 82 A pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat lima tahun atau paling lama 20 (dua puluh) tahun rentan kriminalisasi, seharusnya pada pengurus/anggota ormas yang dibubarkan dilakukan pendekatan hukum (sanksi) yang lebih berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, The Lawbook Exchange, Ltd
Edisi Revisi 2000.
- Jimly Asshidiqie, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Zairin Harahap, 2010, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja
Grafindo Persada, Jakarta.
- Hotman P. Sibuea, 2005, *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan dan
Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Bandung : Erlangga.
- PERPPU Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan UU Nomor 17 Tahun 2013
tentang Organisasi Kemasyarakatan