

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG DALAM ASAS HAL IKHWAL
KEGENTINGAN YANG MEMAKSA
(KAJIAN YURIDIS NORMATIF PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2013 TENTANG
ORGANISASI KEMASYARAKATAN)**

Farhan Permaqi, S.H

Alumni Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta

Email: farhanabddullah@gmail.com

(Naskah diterima 04/09/2017, direvisi 22/11/2017, disetujui 06/12/2017)

Abstrak

Kebijakan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi kewenangan presiden yang kewenangannya diberikan secara langsung oleh UUD Negara RI 1945 dalam Pasal 22. Pro dan kontra dalam pengeluaran perppu ini sangat menjadi perhatian publik khususnya bagi organisasi-organisasi kemasyarakatan di Indonesia. Keberadaan Perppu ini menarik untuk dikaji dan ditelaah karena pemerintah sebagai regulator dan pembuat kebijakan "*political actor*". Sikap dan langkah presiden dalam hal penetapan perppu tersebut menjadi ketertarikan penulis untuk mengkaji secara khusus pokok dari sekelumit persoalan organisasi kemasyarakatan dalam dua aspek yakni dari sisi politik hukum dan mengkaji secara Normatif Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini.

Kata kunci: perppu, ormas.

Abstract

Policy to enact Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2017 on Amendment to Law Number 17 of 2013 on Public Organization is president's of which the authority is directly mandated by Article 22 of 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Pros and cons of this government regulation in lieu of law have attracted public attention especially of public organizations in Indonesia. The existence of this government regulation in lieu of law is interesting to be studied and researched because the government acts as regulator and political actor policy maker. President's steps in enacting government regulation in lieu of law triggers writer's interests in studying public organizations' issues in two main aspects; political law and normatively study of this Government Regulation in Lieu of Law.

Keywords: government regulation in lieu of law, public organization, legal politics.

A. Pendahuluan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang atau PERPPU No. 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan telah

diajukan Pemerintah dan telah ditandatangani oleh presiden Republik Indonesia Ir. H. Joko Widodo pada tanggal 10 Juli 2017¹. Lahirnya Perppu ini bukanlah merupakan hal yang baru dalam konteks bernegara.

¹ Harian Kompas 24 Juli 2017 "Wiranto; Perppu bukan Tindakan yang Sewenang-wenang dari Pemerintah" <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/12/12232051/ini.tiga.pertimbangan.pemerintah.menerbitkan.perppu.ormas>

Sejak dikeluarkannya Perppu No. 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 17 tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan saat ini menjadi issue publik yang banyak diperbincangkan di dunia media sosial, surat kabar, media massa, artikel-artikel, dan lain sebagainya banyak menimbulkan pendapat pro dan kontra ditengah masyarakat Indonesia². Bahkan banyak tulisan pendek yang berupa artikel kecil terkait Perppu No. 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 13 Tahun 2007 Tentang Organisasi Kemasyarakatan ini.

Dosen Hukum Negara Universitas Indonesia Prof. Dr. Satya Arinanto, SH.,MH Mengatakan bahwa Perppu No 2 Tahun 2017 ini lebih demokratis dibandingkan dengan Undang-Undang No 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Masyarakat karena terbentuk melalui berbagai proses pembentukan perundang-undangan. Melalui Perppu No 2 Tahun 2017 ini prosedur tata cara pembubaran ormas menjadi berubah. Dalam pembubaran ormas di Undang-Undang No 17 Tahun 2013 proses pembubaran ormas harus menempuh jalan pengadilan untuk membuktikan ormas ini bersalah dan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, kalau sudah memiliki kekuatan hukum yang tetap baru bisa dibubarkan³, dan sekarang dengan Perppu No 2 Tahun 2017 sebaliknya ormas bisa langsung dibubarkan oleh pemerintah dengan mencabut status hukum pada ormas tersebut dan bubar.

Dalam jumpa pers Pemerintah, yang diwakili oleh menkopolhukam Jenderal (Purn) Wiranto menjelaskan bahwa saat ini Negara sedang dalam kondisi darurat Ormas dan banyak ancaman kepada Negara terhadap ormas-ormas yang mengkampanyekan ideologi-ideologi yang anti dengan pancasila dan anti demokrasi dengan ideologi yang dianut. Sementara itu Undang-Undang No 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan tidak sepenuhnya memberikan payung hukum yang kuat bagi pemerintah untuk bertindak tegas terhadap ormas-ormas yang menyimpang dari cita-cita dan ideologi Negara Kesatuan Republik Indonesia⁴.

Hadirnya Perppu ini mengindikasikan adanya satu hal yang cukup menjadi perhatian

khususnya pada dinamika organisasi kemasyarakatan. Stigma negatif pemerintah terhadap perkembangan paham paham radikalisme, separatisme dan intoleran yang terjadi pada setiap organisasi masyarakat yang bertentangan dengan ideologi Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu pancasila. Banyak pendapat Pro dan Kontra dari berbagai kalangan akademisi, praktisi atau para pengamat hukum tata negara mengatakan bahwa Perppu ini diterbitkan untuk melindungi rumah Indonesia untuk menjalankan mandat dari Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dimana substansi materinya adalah melindungi segenap tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, segala bentuk perbedaan dan menjaga ketertiban umum serta menjaga nilai-nilai yang terkandung didalam butir pancasila. Ada pula yang memberikan pendapat bahwa perppu ini di nilai sebagai bentuk otoriter pemerintah yang akan memberangus kehidupan berbangsa dan bernegara, karena banyak pasal-pasal yang dihilangkan.

Dengan diterbitkannya Perppu ini oleh Presiden dan akan diserahkan kepada DPR untuk disidangkan, karena kondisi hal ikhwal kepentingan yang memaksa dan akan tidak terjangkau waktu yang ditentukan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang baru sehingga pemerintah dengan lekas dan cepat membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) sebagai jalan alternatif yang efektif. Dengan alasan-alasan tersebut telah menjadikan pemerintah sebagai *Legal Act* atau bisa dikatakan sebagai "*Political Actor*"⁵. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Philippe Nonet berikut ini :

"As political actor it assumes responsibility for deciding what ends are to be pursued and what resources it is prepared to commit in dealing with problems such as pollution control or discrimination in employment". These decisions express and impose a political power, however restrained and sublimated it may be. But government must then proceed as legal actor"

Melihat dari substansi isi Perppu No. 2 Tahun 2017 ini merupakan kelanjutan bentuk

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

3 Penjelasan Prof. Dr. Satya Arinanto <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/18/06060071/perppu-dinilai-lebih-demokratis-dari-uu-ormas-ini-alasannya-> yang dikutip pada tanggal 17 Juli 2017

4 <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/18/06060071/perppu-dinilai-lebih-demokratis-dari-uu-ormas-ini-alasannya-> Dikutip pada tanggal 17 Juli 2017 Oleh Harian Kompas Nasional.

5 Philippe Nonet dan Philippe Selznick, *Law and Society in transition* (New York ; Harper&Row, Tahun 1978-), hlm. 155.

peraturan baru yang dibentuk pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan. Perppu ini memberikan suatu deskripsi dan penjabaran tentang tata cara berorganisasi, mekanisme penyelesaian pelanggaran ormas, dan sanksi yang diberikan kepada setiap organisasi yang melanggar ketentuan Undang-undang. Dalam pasal per-pasal dan ayat per-ayat Perppu tersebut memberikan penjelasan mengenai norma-norma pengertian dan penjelasan bahwa setiap organisasi yang terbentuk dimasyarakat harus patuh dan tunduk kepada Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perppu No. 2 Tahun 2017 ini menegaskan dan bersifat proaktif kepada ormas-ormas yang menyimpang, menganut, mengembangkan dan mengajarkan paham-paham yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD Negara RI tahun 1945. Menyangkut hal itu, Perppu ini terdiri dari 9 perubahan atas UU No. 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Masyarakat. Dari pokok-pokok materi/isi perubahan yang diatur dalam Perppu No. 2 Tahun 2017 ini adalah Pasal 1, Pasal 59, Pasal 60, Pasal 61, Pasal 62, Pasal 80 ditambahi butir (a), BAB XVII ditambahi huruf A menjadi BAB XVIII, Pasal 82 disisipkan 1 pasal yakni Pasal 82A, Pasal 83 disisipkan 1 pasal yakni Pasal 83A, dan terdapat ketentuan 18 pasal yang dihapuskan oleh Pemerintah yaitu pasal 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, dan Pasal 81.

Kebijakan terhadap proses dan awal pembentukan perppu tentang ormas ini menimbulkan banyak pertanyaan yang sifatnya kontroversial dari beberapa pakar politik dan para pakar hukum yang mencermati sikap presiden dalam menangani dan menyelesaikan kasus-kasus penodaan, kekerasan, yang dilakukan oleh sekelompok masyarakat yang saat ini menjadi perhatian dan target pemerintah dalam membenahi dan menata organisasi masyarakat. Hal ini sangat menunjukkan bahwa Pemerintah sebagai penyelenggara roda pemerintahan telah bertindak cepat dalam mengambil suatu tindakan yang sangat cepat.

Dengan pertimbangan tersebut, landasan konstruksi berfikir terhadap rumusan data dan fakta yang menarik untuk dianalisa dalam suatu karya ilmiah yang penulis memberi judul

“Politik Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Kajian Yuridis Normatif Perppu No. 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan)” dalam kaitannya dengan hak-hak yang diatur dan dilindungi oleh UUD Negara Tahun 1945 yakni hak berpolitik (*Zoon Politicon*), hak berserikat, hak berkumpul dan mengeluarkan pendapat yang merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM) di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sesuai dengan Pasal 28 UUD RI Tahun 1945⁶.

Di dalam tulisan ini peneliti mencoba mengkaji dari beberapa kerangka teori dan paham yang diajarkan dari beberapa sumber-sumber ilmu pengetahuan ilmiah dengan menggunakan metode berfikir *Analytical Description* melalui pendekatan perundang-undangan (*Statue Norms Approach*), Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*), dan Pendekatan Sosiologi hukum (*Sociological Approach*).

B. Pembahasan

B.1. Landasan Teoritis

B.1.1. Teori Kedaulatan Rakyat

Sejak berdirinya, Republik Indonesia telah mengakui dan menganut paham kedaulatan rakyat atau demokrasi⁷. Pemilik kekuasaan yang tertinggi adalah rakyat⁸. Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat⁹. Menurut teori ini, Negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya dan bukan dari Tuhan ataupun raja. Teori ini tidak sependapat dengan teori kedaulatan Tuhan, dan mengemukakan kenyataan-kenyataan yang tak sesuai dengan ajaran yang diajarkan oleh teori kedaulatan Tuhan¹⁰. Raja yang seharusnya memerintah rakyat dengan adil, jujur dan baik hati (sesuai dengan kehendak Tuhan) namun kenyataannya raja-raja bertindak dengan sewenang-wenang terhadap rakyat; ingat akan pemerintahan raja Louis XIV di Perancis;

Kenyataan ini menimbulkan keragu-raguan yang mendorong kearah timbulnya alam pikiran baru yang memberi tempat pada pikiran manusia (*Renaissance*). Alam baru ini dalam bidang kenegaraan akan menimbulkan paham baru, yakni teori kedaulatan rakyat.

6 Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28

7 Jimly Ashidique, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, Tahun 2008), hlm 144

8 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 1 Ayat 2

9 *Ibid*

10 C.S.T Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983), hlm 74

Paham inilah yang merupakan reaksi dari teori kedaulatan Tuhan dan teori kedaulatan raja dan kemudian menjelma dalam revolusi perancis sehingga kemudian dapat menguasai seluruh dunia hingga sekarang dalam bentuk mythos abad ke-19 yang membuat paham kedaulatan rakyat dan perwakilan (demokrasi).

B.1.2. Teori Kedaulatan Negara

Menurut Teori ini adanya Negara itu merupakan kodrat alam, demikian pula kekuasaan tertinggi yang ada pada pemimpin Negara itu. Adapun kedaulatan itu sudah sejak lahirnya suatu Negara. Jadi jelaslah, bahwa Negara itu merupakan sumber daripada kedaulatan. Hukum itu mengikat karena yang demikian dikehendaki oleh Negara yang menurut kodrat mempunyai kekuasaan mutlak¹¹.

B.1.3. Teori Kedaulatan Hukum (*Supremacy of Law*)

Teori ini mengajarkan, bahwa pemerintah memperoleh kekuasaannya itu bukanlah dari Tuhan ataupun dari raja maupun Negara, akan tetapi berdasarkan atas hukum, yang berdaulat adalah hukum. Baik pemerintah maupun rakyat memperoleh kekuasaan itu dari hukum.

Prinsip kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum harus dilaksanakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Oleh karena Negara Indonesia berdasarkan pasal 1 Ayat 3 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹² adalah Negara Hukum yang demokrasi (*Demokratische Reichstaat*) dan sekaligus Negara demokrasi yang berdasarkan atau hukum (*Constitutional Democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain¹³.

B.1.4. Teori Politik Hukum

Demokrasi yang ada saat ini adalah hasil proses politik dengan konfigurasi politik yang ada. Konfigurasi politik suatu Negara melahirkan karakter produk hukum tertentu dinegara tersebut¹⁴. Didalam Negara yang konfigurasi politiknya demokratis maka produk hukumnya akan berkarakter *responsive*¹⁵. Hipotesa ini berlaku untuk hukum-hukum publik yang

mengatur hubungan kekuasaan atau hukum-hukum tentang politik. Sedangkan untuk hukum-hukum privat, meskipun hipotesis tersebut benar berlaku, namun sentuhannya tidak terlalu kuat¹⁶.

a. Teori Ilmu Politik

Ilmu politik menurut Miriam Budiardjo adalah Berbagai-macam kegiatan dalam suatu system politik (atau Negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari system itu. Pengambilan keputusan (*decision making*) mengenai apakah yang menjadi tujuan dari system politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan yang telah dipilih. Untuk melaksanakan tujuan itu perlu ditentukan kebijakan umum (*public policies*) yang menyangkut pengaturan dan pembagian (*distribution*) atau alokasi dari sumber-sumber yang ada, untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan itu perlu dimiliki kekuasaan (*power*), kewenangan (*authority*) yang akan dipakai baik membina kerjasama baik untuk menyelesaikan konflik yang mungkin timbul dalam proses politik ini. Cara-cara yang dipakai dapat bersifat persuasi (meyakinkan) dan jika perlu bersifat paksaan. Tanpa unsur paksaan kebijakan-kebijakan ini hanya merupakan perumusan keinginan (*statement of intent*) belaka. Politik selalu menyangkut tujuan-tujuan dari seluruh masyarakat (*public goals*) dan juga politik menyangkut kegiatan berbagai kelompok termasuk sekumpulan partai politik dan kegiatan orang individu.¹⁷

Ilmu politik mengkaji dan mempelajari "politik" dan seperti yang disebutkan politik menyangkut system politik Negara, pengambilan keputusan, kebijakan umum (*public policy*) atau kebijakan (*policy*), kekuasaan (*power*), dan kewenangan (*authority*), dan pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*). Definisi ilmu politik akan banyak tergantung dari hal mana yang menjadi sorotan atau menjadi perhatian dari seorang pakar ilmu politik.¹⁸

11 *Ibid*

12 Lihat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat 3 perubahan ketiga

13 Jimly Ashidqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, (Jakarta : Rieneka Cipta, Tahun 2007), hlm, 155

14 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan; dasar-dasar dalam pembentukannya*, (Jakarta : Kanisius, Tahun 1998), hlm. 131

15 Responsif/Populistik dikemukakan oleh satya arinanto, (Jakarta : Makalah pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tahun 2003) yang dikutip oleh Handojo Prihatanto pada Thesis yang berjudul *Politik Perppu Terkait Dengan Asas Hal Ikhwil Kegentingan Yang Memaksa*, Pada Tahun 2009, hlm 8

16 Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum*, (Yogyakarta : UII Press, Tahun 2003) hlm. 67

17 Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka, Tahun 1992), hlm. 8

18 Bintang Ragen Siragih, *Politik Hukum*, (Bandung : Cv. Utomo Tahun 2006), hlm 6

b. Teori Ilmu Hukum

Secara definisi Ilmu hukum membicarakan dan menyangkut segala hal yang berhubungan dengan hukum. Demikian luasnya dalam mengkaji ilmu ini bahkan banyak pendapat mengatakan bahwa batasan-batasannya tidak bisa ditentukan, dalam Bahasa Inggris disebut *Jurisprudence*.¹⁹

Beberapa pakar hukum juga berpendapat bahwa ilmu hukum adalah ilmu yang mempelajari rumusan tentang hukum yang dapat mencakup dari segala segi hukum yang luas itu memang tidak mungkin dibuat. Sebab suatu definisi tentunya memerlukan berbagai persyaratan seperti jumlah kata-kata yang digunakan sedapat mungkin tidak terlalu banyak dan mudah dipahami, singkat dan jelas. Hukum yang banyak seginya tidak dapat mungkin dituangkan ke dalam beberapa kalimat saja, oleh karena itu definisi tersebut tidak sempurna.²⁰

c. Pengertian Politik Hukum

Hal yang menarik terkait dengan dibuatnya sebuah perundang-undangan tidak lepas dari konfigurasi politik yang berimplikasi pada politik hukum dan lahirnya peraturan²¹. Menurut Prof. Mahfud MD, Politik Hukum adalah "*Legal Policy*" atau arah hukum yang diberlakukan oleh Negara untuk mencapai tujuan Negara yang bentuknya berupa pembuatan hukum baru dan mengganti hukum yang lama. Dalam penafsiran seperti ini hukum harus berpijak pada tujuan Negara dan system yang berlaku di Negara yang bersangkutan. Secara otentik dokumen tujuan Negara dari sistem yang berlaku di Indonesia adalah Naskah Pembukaan UUD 1945, khususnya pancasila yang melahirkan kaidah-kaidah penuntutan hukum²².

Ilmu politik hukum itu membedah semua unsur dalam sistem yang unsur-unsur utamanya oleh Friedman dikelompokkan menjadi 3 unsur besar yaitu materi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum²³. Dalam hal ini ilmu politik hukum bukan hanya

mencakup politik hukum dalam arti sebagai arah resmi Negara untuk memberlakukan atau tidak memberlakukan hukum guna mencapai tujuan Negara, melainkan juga mencakup latar belakang dan lingkungan yang mempengaruhi serta berbagai persoalan yang dihadapi dalam upaya menegakkannya.

d. Teori Hukum Tata Negara Darurat

Wewenang presiden menetapkan Perppu adalah kewenangan luar biasa dibidang perundang - undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden adalah kewenangan biasa²⁴. Syarat pokok yang harus dipenuhi presiden dalam mengeluarkan Perppu adalah adanya unsur "kegentingan yang memaksa". Dalam pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan dijelaskan sebagai berikut:

"Pasal ini mengenai *noodverordeningsrecht* Presiden, aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan Negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan cepat, meskipun demikian pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat, Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat"²⁵

B.2. Tinjauan Umum tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

B.2.1. Substansi dan Hakikat Lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22 telah menegaskan "Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti

19 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* cet ke-6 (Bandung : Alumni, Tahun 2006), hlm. 3

20 Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum itu?*, (Bandung : Remaja Karya, Tahun 1984), hlm 3

21 Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* cet. II (Jakarta : LP3ES, Tahun 2001), hlm. 9

22 Lihat dalam buku Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Op.cit, hlm.16-17 pada bagian "Konstruksi Hukum Nasional" khususnya butir "Kerangka Pikir Politik Hukum Nasional".

23 Lawrence M. Friedman, *A History of American of Law*, (New York : 1973; juga dalam Larence M. Friedman, *American Law; an Introduction*, W, hlm. 5-6

24 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cet. 2 (Yogyakarta : FH UII Pres), hlm. 158

25 Pasal 22 UUD 1945 Sebelum Amandemen

undang-undang. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah harus dicabut”²⁶ Ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa keadaannya lebih genting memaksa dan amat terpaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang yang ditentukan lebih dulu oleh dan dalam suatu undang-undang, serta bagaimana akibat-akibat yang tidak dapat ditunggu dalam suatu undang-undang presiden berhak menetapkan perppu sekaligus menyatakan suatu keadaan yang bahaya dan darurat²⁷.

Hakikat lahirnya Perppu yaitu untuk mengantisipasi keadaan “genting yang memaksa” jadi ada unsur paksaan keadaan untuk segera diantisipasi tetapi dalam koridor hukum yakni melalui Perppu. Dan Perppu tersebut harus segera dibahas dan dipersidangkan untuk dibahas dan disetujui untuk diundangkan menjadi Undang-Undang, jika tidak disetujui oleh DPR maka Perppu itu demi hukum harus dicabut²⁸.

Unsur kegentingan yang memaksa harus memiliki ciri umum yaitu : (1) Ada krisis (*Crisis*), (2) Ada kemendesakan (*Emergency*). Suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan yang bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Kemendesakan apabila terjadi keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar dan wajar (*Reasonableness*) yang apabila tidak diatur segera menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun jalannya pemerintahan.²⁹

Menurut Jimly Ashidique syarat materiil dalam penetapan Perppu itu ada 3, yaitu:³⁰

- a. Ada kebutuhan yang mendesak atau bertindak *Reasonable necessity*;
- b. Waktu yang tersedia terbatas (*Limited Time*) atau terdapat kegentingan waktu;
- c. Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable*

doubt) alternatif lain diperkirakan tidak dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan perppu adalah satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Apabila ketiga syarat tersebut telah terpenuhi, dengan sendirinya presiden selaku kepala pemerintahan dengan kewenangan konstitusionalnya untuk mengatur hal-hal yang diinginkan dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi penyelenggaraan Negara dan roda pemerintahan yang dipimpinya.

Materi apa saja yang dapat dimuat dalam perppu tentunya tergantung kebutuhan yang dihadapi dalam praktik. Bahkan ketentuan tersebut yang menyangkut perlindungan hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat saja ditentukan oleh perppu itu sepanjang hal itu dimaksudkan untuk menghadapi keadaan darurat guna melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia³¹.

B.2.2. Kekuasaan dan Kewenangan Presiden Dalam Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)

Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif ialah kewenangan presiden dalam peraturan perundang-undangan berada dalam bingkai kekuasaan pemerintahan yang artinya kekuasaan untuk menjalankan undang-undang. Kekuasaan presiden tidak hanya membuat peraturan pelaksanaan undang-undang tetapi juga mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.

Menurut pendapat Montesquieu yang dikutip oleh Sumali³²:

Prinsipnya kekuasaan legislative yang diharapkan satu-satunya badan yang membuat peraturan perundang-undangan (*Wet materielezin*) namun pada praktiknya terbatas pada praktiknya peraturan diluar undang-undang cenderung melekat pada kekuasaan eksekutif. Kewenangan eksekutif untuk membentuk suatu peraturan diluar peraturan perundang-undangan dan UUD masih dalam koridor yang ditentukan oleh UU dan UUD.

26 Ibid

27 Ni'matul Huda, Politik Ketatanegaraan Indonesia, Cetakan Pertama (Yogyakarta : FH UII, Press, Tahun 2003), hlm. 140

28 Ni'matul Huda, Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review (Yogyakarta : UII Press, Tahun 2005), hlm. 60

29 Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Pusat Studi Hukum FH UII Kerjasama dengan Gama Media (Yogyakarta : UII Press, Tahun 1999), hlm. 60

30 Jimly Ashidique, Hukum Tata Negara Darurat (Jakarta : Rajawali Pers, Tahun 2007), hlm 282

31 Ibid, hlm 12-13

32 Sumali, Reduksi Kekuasaan eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang, (PERPPU), (Jakarta : Ghalia, Tahun 2002), hlm 73

Presiden merupakan produsen hukum terbesar, karena presiden paling banyak mengetahui dan memiliki banyak akses dan terbesar untuk mendapatkan informasi dalam proses pembuatan hukum. Presiden paling mengerti apa, mengapa, berapa, kapan dan bagaimana peraturan tersebut dibuat³³. Pada pasal 4 dan 5 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan : Pasal 4 ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD; Pasal 5 ayat (2) Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Selain itu, fungsi pengaturan terlihat dalam pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR sesuai dengan pasal 5 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, pembentukan peraturan pemerintah berdasarkan pasal 5 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945, pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (PERPPU) berdasarkan pasal 22 Ayat 1 UUD Negara RI Tahun 1945 yang merupakan peraturan perundang-undangan yang secara langsung disebut secara langsung oleh UUD Negara Tahun 1945³⁴.

Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) didasarkan atas ketentuan pasal 22 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan³⁵ “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”. Menurut Abdul Ghofar, jika pada waktu DPR tidak dalam masa sidang sementara presiden perlu diadakan suatu peraturan yang seharusnya adalah undang-undang atau materinya adalah ancaman hukuman pidana sehingga harus dibuat dalam bentuk Undang-Undang. Maka presiden mempunyai kewenangan mengeluarkan Perppu³⁶.

B.2.3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Bentuk peraturan yang dikenal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 selain Undang-Undang adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perppu³⁷. Dasar hukum bentuk peraturan perundang-undangan ini adalah ketentuan pasal 22 UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan :

- (1) Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang;
- (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut;
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Di dalam kontitusi Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 terdapat beberapa jenis peraturan perundang-undangan meliputi³⁸ Undang-Undang (Pasal 5 ayat (1) Juncto Pasal 20 Ayat (1), Peraturan Pemerintah Pasal 5 Ayat (2), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Pasal 22). Ini memperlihatkan bahwa Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat membuat Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang dalam keadaan genting yang memaksa dan Perppu sudah diakui sejak kemerdekaan RI.

Lain halnya dengan kontitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS 1950 Perppu diketahui sebagai Undang-Undang Darurat. Dimana dalam pasal 139 Konstitusi RIS dan pasal 96 UUDS Tahun 1950³⁹. Bunyi pasal 193 Konstitusi RIS yaitu:

- (1) Pemerintah dan atas kuasa sendiri menetapkan Undang-Undang Darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.
- (2) Undang-Undang Darurat mempunyai kekuasaan dan kuasa Undang-Undang federal ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal tersebut.

Bunyi Pasal 96 UUDS Tahun 1950 yaitu :

- (1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan Undang-Undang Darurat untuk mengatur hal-hal

33 Jazim Hamidi, Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia, (Bandung : Alumni, Tahun 2010), hlm 88

34 Maria Farida Indarti Soeparpto, Ilmu Perundang-undangan Jilid I, (Yogyakarta : Kanisius, Tahun 2008), hlm. 17

35 Lihat Pasal 22 UUD RI Tahun 1945

36 Abdul Ghoffar, Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara, (Depok – UI Press, Tahun 2007), hlm. 101

37 Peraturan Pemerintah Pegganti Undang-Undang yang selanjutnya didalam footnote oleh penulis disebut PERPPU

38 C.S.T Kansil, Hukum Tata Negara Republik Indonesia: Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintahan Indonesia Sejak Perkembangan Kemerdekaan 1945, (Jakarta : Rieneka Cipta, Tahun 2008), hlm. 37

39 C.S.T Kansil, Praktek Hukum Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, (Jakarta : Erlangga, Tahun 1983), hlm. 47

penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan mendesak perlu diatur Negara.

- (2) Undang-Undang Darurat mempunyai kekuasaan dan derajat undang-undang. Ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal berikut.

Jika dikomparasikan antara Perppu yang diatur oleh UUD RI tahun 1945 dengan Konstitusi RIS dan UUDS Tahun 1950 terdapat sedikit perbedaan. Pertama, kewenangan atau otoritas dalam pembuatan Perppu dalam UUD Tahun 1945 merupakan wewenang presiden sedangkan untuk Konstitusi RIS dan UUDS 1950 merupakan wewenang pemerintah.

Perbedaan juga terlihat dari dasar legitimasi diterbitkannya Perppu didalam UUD 1945 adalah “Hal ihkwal kepentingan yang memaksa”, sedangkan dalam konstitusi RIS dan UUDS 1950 adalah karena “suatu keadaan yang mendesak”.

B.2.4. Mekanisme Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan tentu kita akan menemukan aspek-aspek asas sebagai rujukan. Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan menurut para ahli hukum dapat dibagi menjadi 2 bagian yakni asas yang bersifat formil dan asas yang bersifat materiil. Menurut van de Vlies asas formil mengikuti :

- a. Asas tujuan yang jelas;
- b. Asas organ atau lembaga yang tepat;
- c. Asas perlunya pengaturan;
- d. Asas dapat dilaksanakan; dan
- e. Asas consensus

Sedangkan asas materiil meliputi :

- a. Asas terminologi dan sistematika yang jelas;
- b. Asas dapat dikenali;
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. Asas kepastian hukum; dan
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual;

Secara terperinci Abdul Hamid S Attamimi memberikan penjelasan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan selain berpedoman dengan asas-asas yang baik juga harus perlu dilandasi dengan asas-asas hukum umum (*rechstaat*), pemerintahan berdasarkan

system konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat⁴⁰. Selanjutnya Gert Jan Veerman menteri kehakiman belanda pada tahun 1991 mengenalkan kerangka konseptual untuk menghasilkan undang-undang yang berkualitas yaitu:

- a. Peraturan harus jelas dan mudah diakses bagi orang yang dimaksudkan walaupun masih menimbulkan masalah besar hukum bekerja melalui badan perantara.
- b. Hukum merupakan kompromi dari berbagai kepentingan dari berbagai orang dan organisasi atau beberapa rasionalitas, kepentingan yuridis dan ekonomis atau kepentingan yuridis dan politis.
- c. Penyusunan suatu kebijakan dan merancang suatu undang-undang akan diikuti oleh kebijakan yang sangat dipengaruhi oleh ekspektasi tentang bagaimana ukuran-ukuran yang ada akan bekerja.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) adalah peraturan yang dibentuk oleh presiden dalam “*hal ihkwal kepentingan yang memaksa*”. Oleh karena itu proses pembentukannya berbeda dengan Undang-undang. Apabila melihat ketentuan pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 Perppu memiliki hirarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan Undang-undang hanya dalam proses pembentukannya berbeda dengan Undang-undang.

Proses pembentukan Perppu berjalan lebih singkat mengingat pembentukannya dalam hal ihkwal kepentingan yang memaksa. Dalam pembentukan Perppu mata rantai prosesnya dipersingkat. Dalam pasal 24 Undang-undang No 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dirumuskan bahwa rancangan Perppu, rancangan Peraturan Pemerintah, dan rancangan Peraturan Presiden diatur dalam Peraturan Presiden⁴¹. Presiden menugaskan penyusunan rancangan Perppu dalam penyusunannya menteri berkoordinasi dengan menteri/pimpinan lembaga terkait⁴². Setelah itu, dalam ketentuan pasal 38 Perpres No. 68 Tahun 2005 ini menjelaskan, setelah Perppu ditetapkan oleh presiden, menteri yang ditugasi oleh presiden dalam hal materi yang diatur dalam Perppu tersebut membuat Rancangan Undang-undang tentang Penetapan

40 Maria Farida Indrati, Ibid, hlm. 8

41 Pasal 24 Undang-undang No 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

42 Pasal 37 Ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden

Perppu menjadi Undang-undang⁴³ dan kemudian akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan berlaku ketentuan dalam pengundangan pada pasal 25 dan 26 Peraturan Presiden ini⁴⁴.

Sesuai dengan sifat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, maka setelah ditetapkan oleh presiden dan diundangkan, Perppu dapat langsung berlaku secara umum, akan tetapi Perppu tersebut harus dimintai persetujuannya oleh DPR, Ketika DPR tidak menyetujuinya Perppu itu harus dicabut demi hukum.

B.3. Analisis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam Perspektif Politik Hukum

B.3.1. Politik Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No. 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan

Cita hukum pancasila sebagai kaidah penuntun dapat diawali dengan pembentukan regulasi yang berdasarkan asas-asas pancasila sebagai alat pembaharuan dan cerminan masyarakat. Politik hukum dalam arti sempit sering diartikan *Legal Policy*. Politik hukum dalam arti *Legal Policy* merupakan garis resmi Negara tentang hukum yang akan diberlakukan dan tak akan diberlakukan (membuat yang baru dan mengganti yang lama), untuk mencapai tujuan Negara, dan disini peran hukum untuk mencapai tujuan Negara⁴⁵. Politik hukum merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan system hukum nasional⁴⁶.

Pijakan dasar dalam politik hukum adalah cita-cita bangsa dan tujuan Negara Indonesia yang berdasarkan pancasila. Hukum sebagai produk politik sehingga setiap karakter produk hukum akan ditentukan dan diwarnai dengan pertimbangan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Hal ini merupakan suatu

fakta dimana setiap produk hukum adalah suatu Pengambilan suatu keputusan (*decision making*) yakni keputusan politik sehingga dilihat bahwa hukum adalah kristalisasi dari setiap pemikiran politik yang berinteraksi diantara kalangan pejabat ataupun politisi.

Dalam sejarah pembentukan perppu di Indonesia dari tujuh presiden yang menggunakan kewenangan untuk membuat dan membentuk perppu pada umumnya menunjukkan kriteria-kriteria antara lain; bersifat mendesak karena keterbatasan waktu, mengandung unsur terjadinya krisis, adanya kekosongan hukum. Adanya aturan yang tidak memadai sehingga butuh penyempurnaan, serta penundaan pemberlakuan suatu ketentuan undang-undang. Kriteria tersebut tidak bersifat kumulatif dalam proses pembentukan perppu no. 2 Tahun 2017 ini dapat dikatakan dan melihat dengan kondisi Negara yang mungkin masih dalam situasi yang kondusif dalam konteks berorganisasi dan bermasyarakat. Dalam konteks ini pemerintah mengabaikan aspek-aspek yang menjadi asas pembentuk peraturan perundang-undangan dengan proses yang sah secara hukum. Penafsiran kepentingan yang memaksa dalam perppu pada umumnya menjadi hak dan subjektivitas presiden dan ini yang menjadi persoalan bagi DPR dalam menentukan parameter untuk menafsirkannya. Bahkan, dari beberapa perppu tidak memenuhi unsur kemendesakan akan kebutuhan hukum⁴⁷.

Terbitnya Perppu No 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-undang no 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan secara tidak langsung memberikan banyak opini dan pertanyaan ataupun pernyataan tentang apakah Perppu No. 2 Tahun 2017 diterbitkan untuk membubarkan HTI yang dianggap pemerintah menyimpang dalam asas dan tujuan berdirinya di Indonesia?. Pembubaran Hizbut Tahir Indonesia (HTI) yang semakin didekatkan dengan perbincangan-perbincangan pembubaran dengan Perppu tersebut dikalangan pemerintah ataupun di ruang masyarakat tentu menjadi sesuatu yang dianggap sangat mengkhawatirkan bagi seluruh organisasi masyarakat di Indonesia. Sebab, melihat substansi pasal perpasal perubahan

43 Pasal 38 Ayat (1) Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

44 Pasal 38 Ayat (2) Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden

45 https://www.academia.edu/15536811/analisis_politik_hukum_perpu_no.1_tahun_2014_tentang_pemilukada, Author Rauf Alaudin

46 C.F.GSunaryati Hartono, Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional, (Alumni : Bandung, Tahun 1991). Hlm.1

47 Andi Yuliani, Kegentingan Yang Memaksa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (Thesis : UI Depok, Tahun 2016), hlm. 145

dari isi perppu ini bersifat multitafsir, yakni target dan tujuannya tidak hanya menyasar kepada kelompok-kelompok yang bertentangan dengan Pancasila seperti paham radikalisme, terorisme dan marxisme, tetapi juga dapat menyasar kepada kelompok-kelompok organisasi masyarakat yang lain dengan tujuan-tujuan yang baik dalam kehidupan bermasyarakat karena pemerintah dapat membubarkannya dengan sepihak dan dengan berbagai alasan menjadi dasar pembubarannya.

Selain itu konfigurasi politik ini juga terlihat pada lanjutan sidang yang akan dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk menyetujui dan atau menolak perppu ini. Dengan dua pilihan menyetujui ataupun menolak perppu ini merupakan bagian yang tidak bisa terpisahkan dalam hubungannya dengan politik hukum suatu kebijakan dua lembaga dengan tugas dan wewenang yang berbeda.

Dapat kita lihat dengan seksama secara menyeluruh point konsideran dalam pertimbangan lahirnya perppu ini adalah *"Bahwa Negara berkewajiban melindungi kedaulatan NKRI berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Pelanggaran terhadap asas dan tujuan organisasi kemasyarakatan yang didasarkan pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 merupakan perbuatan yang sangat tercela dalam pandangan moralitas bangsa Indonesia terlepas dari latar belakang etnis, agama, dan kebangsaan pelakunya; Terdapat organisasi masyarakat tertentu yang kegiatannya tidak sejalan dengan asas organisasi kemasyarakatan sesuai dengan anggaran dasar organisasi kemasyarakatan yang telah terdaftar dan telah disahkan pemerintah dan bahkan secara factual terbukti ada asas organisasi kemasyarakatan dan kegiatannya bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945; dan yang terakhir bahwa Undang-undang no. 13 tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan asas "Contrarius Actus" sehingga tidak efektif untuk menerapkan sanksi terhadap organisasi kemasyarakatan yang menganut, mengembangkan dan menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI tahun 1945.*

Dengan pertimbangan dan penjelasan lahirnya Perppu tersebut, situasi ini mengindikasikan bahwa pemerintah dengan tegas memiliki suatu kekuasaan yang sangat luar biasa dalam pengambilan keputusan tanpa melalui suatu proses hukum yang baik dalam suatu Negara yang berdasarkan atas hukum yang sebagaimana acuan bangsa dan Negara Indonesia dalam tertib berhukum sesuai dengan pasal 1 Ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 *"Negara Indonesia adalah Negara hukum"*⁴⁸.

B.3.2. Asas Hal Ikhwal Kegentingan yang Memaksa

Bagir manan mencatat, dalam praktiknya dalam *"hal ikhwal kegentingan yang memaksa"* tidak sekadar diartikan dengan adanya bahaya ancaman atau kegentingan lain yang berkenaan dengan Negara atau rakyat banyak⁴⁹. Muh.Yamin berpendapat ada atau tidaknya keadaan mendesak itu penilaiannya menurut kebijaksanaan pemerintah⁵⁰. Penilaian mengenai terjadinya keadaan darurat Negara yang menimbulkan kegentingan yang memaksa secara objektif baru terjadi pada saat perppu itu dibenarkan atau disahkan oleh DPR berdasarkan ketentuan pasal 22 UUD NRI tahun 1945 dan diungkapkan dalam posisi DPR reses⁵¹.

Penetapan perppu No. 2 Tahun 2017 memang salah satu kewenangan subjektif presiden sebagai kepala pemerintahan yang telah dimandatkan oleh konstitusi, tetapi ada syarat konstitusional yang harus dipenuhi presiden dalam *"hal ikhwal kegentingan yang memaksa"*. Dalam pandangan ALLF Van Dulleman dalam bukunya *Staatnoodrecht en Democratie* (1947) menyebutkan ada syarat hukum tata Negara darurat, pertama eksistensi Negara tergantung tindakan darurat yang dilakukan, kedua tindakan itu diperlukan karena tidak bisa digantikan dengan tindakan yang lain, ketiga tindakan tersebut bersifat sementara dan terakhir ketika tindakan diambil parlemen tidak bisa secara nyata dan sungguh-sungguh⁵². Dalam putusan MK RI Nomor 138/PUU-VII/2009, dijelaskan 3 persyaratan keadaan yang harus dipenuhi dalam hal kegentingan yang memaksa : 1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah secara hukum secara cepat berdasarkan Undang-undang; 2. Undang-

48 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat 3

49 Bagir Manan, Ibid, hlm. 155

50 Wirjono Prodjodikoro, *Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Tahun 1970), hlm. 23

51 Jimly Ashidjoe, Ibid, hlm. 23

52 AALF Van Dulleman, *Staatnoodrecht en Democratie*, (Deen Hag University Of Amsterdam, Netherlands :Tahun 1947), hlm. 155

undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi belum memadai; 3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur karena memakan waktu yang cukup lamasedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk segera diselesaikan.

Parameter dalam putusan Mahkamah Konstitusi dan pandangan Dulleman sejatinya cukup dan sangat jelas menjelaskan bagaimana posisi Perppu No. 2 Tahun 2017 tersebut secara formil dan materiil. Dari teori politik hukum yang telah penulis kemukakan bahwa bentuk penetapan kebijakan pemerintah dalam mengeluarkan perppu ormas ini secara politik hukum mengabaikan prinsip aspek-aspek yang terkandung dalam pembentukan peraturan perundang-undangan apalagi perppu menjadi salah satu norma yang daya ikatnya setara dengan undang-undang. Berbagai tekanan politik untuk memberikan suatu isyarat bahwa pemerintah tidaklah tepat dalam mengeluarkan perppu ormas yang dimana dalam data dan fakta ormas yang terbentuk dan terdaftar secara hukum di Indonesia berjalan sesuai dengan anggaran dasar dan tujuan-tujuannya. Dengan berbagai dalih penjelasan pemerintah yang mengaitkan beberapa catatan konvensi internasional dengan landasan dan dasar untuk menguatkan Hak Asasi Manusia merujuk pada artikel 4 ICCPR, dengan penilaian atas ancaman terhadap kehidupan bangsa Indonesia dan eksistensi NKRI.

Membahas lebih detail mengenai norma Perppu tersebut, pemerintah melakukan *shortcut* ruang lingkup pengaturan ormas, dan juga telah melakukan keputusan rantai dalam proses ber hukum yang baik dan benar (*Due Process of Law*) atau penyingkatan prosedur hukum dalam proses pembubaran terhadap ormas yang dianggap layak dibubarkan menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan melalui lembaga pengadilan atau yudikatif. Hal demikian itu sangat jelas dalam pemakaian penggunaan asas *contrarius actus* dalam pertimbangan penerbitan Perppu ini. Mekanisme penjatuan sanksi administrasi dalam ketentuan pasal 60 dan pasal 61 untuk penjatuan sanksi pidana⁵³. Didalam ketentuan

perubahan pasal 60 ini berbunyi : (1) Ormas yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 dan Pasal 51 dan Pasal 59 ayat (1) dan ayat 92) dijatuhi sanksi administratif; dan Pasal (2) Ormas yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 dan 59 ayat (3) dan (4) dijatuhi sanksi administratif dan/sanksi pidana yang ancaman hukumannya pidana penjara seumur hidup dan atau pidana penjara paling singkat 5 tahun dan paling lama 20 tahun⁵⁴.

Ketentuan pasal 61 Perppu Nomor 2 Tahun 2017 ini berbunyi ; (1) Sanksi administratif yang dimaksud adalah; a. Peringatan tertulis; b. Penghentian kegiatan; dan/atau pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum. lalu, dalam ormas yang tidak taat saat diberikan sanksi administratif dari waktu yang ditentukan oleh Perppu ini dan menteri hukum dan HAM sesuai dengan kewenangannya dalam perppu ini dapat menjatuhi sanksi penghentian kegiatan, dan apabila ormas tersebut tidak mengindahkan sanksi penghentian kegiatan, maka menteri dapat melakukan pencabutan status badan hukum dari ormas tersebut dan dinyatakan bubar tanpa ada perlawanan di luar atau didalam pengadilan (*justice*). Penggunaan asas *contrarius actus* ini membuat menteri Hukum dan HAM yang ditugasi dalam hal pemberian dan pencabutan izin ini tanpa disadari telah melampaui batas kewenangannya dan akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang dimana menjadi tujuan dari Negara hukum itu sendiri.

Kalau kita bandingkan dengan UU Ormas No. 17 Tahun 2013 mekanisme dalam pembubaran ormas telah diatur melalui mekanisme peradilan sesuai dengan pasal 68 UU Ormas tersebut. Dalam pembubaran suatu organisasi sejatinya melalui prinsip kehati-hatian. Seperti halnya partai politik, UUD NRI Tahun 1945 telah menegaskan lebih lanjut terhadap pembubaran partai melalui Mahkamah Konstitusi .dan juga pembubaran yayasan yang diatur melalui UU tentang yayasan melalui lembaga Yudikatif. Dalam teori pemisahan kekuasaan dan kewenangan, pada suatu kekuasaan terdapat kekuatan yang dibatasi, kekuatan yang dibatasi adalah kekuatan politik yang merupakan kemampuan

53 Pasal 60 dan Pasal 61 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang no. 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 13 tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan.

54 Pasal 82A Ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Undang-undang no. 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan

untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan pemegang kekuasaan sendiri. Pembagian kekuasaan dan kewenangan ini diarahkan untuk menghindari absolutisme dan pemusatan kekuasaan pada satu tangan (diktator).

Pasal dalam Perppu ini terbukti telah mendiskreditkan norma-norma yang ada sebelumnya dan tidak memenuhi parameter objektif dalam pembentukan Perppu no 2 Tahun 2017 karena Perppu ini mencerminkan kemunduran dalam peradaban hukum dan serta mencederai prinsip keadilan⁵⁵. Otoritas pembubaran ormas berada tunggal ditangan pemerintah tanpa mengabaikan ada beberapa perubahan positif setelah era reformasi.

C. Penutup

Dari kesimpulan dan hasil dari penelitian ilmiah yang telah penulis temukan dalam politik hukum Pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 bahwa Perppu ini masih sangat jauh dari parameter unsur-unsur dan aspek dalam proses pembentukan Perppu oleh Presiden. Kewenangan presiden dalam pembentukan perppu merupakan kewenangan derivatif yang bersumber dari kewenangan legislatif. Presiden seharusnya hanya menjalankan kewenangan eksekutif, namun dalam keadaan darurat yang mendesak akan terjadinya kekosongan hukum presiden dapat mengambil langkah untuk membuat perppu yang mensyaratkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

Kewenangan Presiden dalam membentuk dan menetapkan Perppu Nomor 2 tahun 2017 merupakan salah satu kewenangan subjektifitas Presiden untuk menentukan arah kebijakan Negara terhadap prinsip-prinsip dan tujuan Negara yang diamanatkan oleh konstitusi. Penafsiran asas hal ikhwal kegentingan yang memaksa, penetapan Perppu No. 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan UU Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan dapat dikonsepsikan untuk membangun persepsi dalam menjaga stabilitas keamanan, stabilitas politik, dan stabilitas hukum dalam mengatur dan mengelola problematika ormas yang dihadapi Negara dewasa ini. Perppu tersebut difungsikan untuk meminimalisir kekuatan-kekuatan yang melatar belakang berbagai

ideologi kepentingan organisasi masyarakat pada kelompok-kelompok tertentu yang menyimpang dengan ideologi Negara seperti organisasi yang tujuan dan anggaran dasar dari organisasi tersebut bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945. Perppu ini juga menjadi salah satu *tools* (alat pemukul) bagi pemerintah yang hendak membubarkan organisasi masyarakat lokal ataupun internasional yang bertentangan dengan ideologi Negara Kesatuan Republik Indonesia yakni Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

1. Dalam membentuk Perppu seyogyanya Presiden harus memperhatikan dan menganalisa dengan baik terkait dengan unsur hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar dikeluarkannya perppu secara objektif sehingga tidak ada yang dirugikan melalui kepentingan politik ataupun yang menyangkut persoalan Hak Asasi Manusia (HAM).
2. Dalam memberikan persetujuan dan keputusan terhadap Perppu yang telah dibentuk oleh presiden, sebaiknya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang memiliki kewenangan menolak atau menerima Perppu dapat melakukan kajian yang mendalam kepada Perppu tersebut sehingga hasilnya dapat diharapkan untuk membawa keadilan dan kemanfaatan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku-buku

- Nonet, Selznick, Philipe. *Law Society in Trantition*, New York : Harper and Row, Tahun 1978.
- Ashidiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : Bhuaana Ilmu Populer, Tahun 2008.
- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : Ghalia Indonesia, Tahun 1983.
- Ashidiqie, Jimly. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Amandemen Keempat UUD Negara Republik Indonesia*

⁵⁵ Pernyataan Analisa penulis melalui metode penafsiran gramatikal, penafsiran filoshofis dan penafsiran sosiologis terhadap materi Perppu No. 2 Tahun 2017

- Tahun 1945, Jakarta : Rhienea Cipta, Tahun 2008.
- Indrati, Farida, Maria. *Ilmu Perundang-undangan dan Dasar-Dasar Pembentukannya*, Yogyakarta : Kanisius, Tahun 2008.
- MD, Mahfud, *Membangun Politik Hukum*, Yogyakarta : UII Press, Tahun 2008.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia Pustaka, Tahun 1992.
- Siragih, Raden, Bintang. *Politik Hukum*, Bandung : CV Utomo, Tahun 2006.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum* Cet ke-6, Bandung : Alumni, Tahun 2006.
- Rasjidi, Lili. *Filsafat Hukum, Apakah Hukum itu?*, Bandung : Remaja Karya, Tahun 1984
- MD, Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia* cet. II, Jakarta : LP3ES, Tahun 2001.
- M. Friedman, Lawrence. *A History of American of Law*, New York : 1973; juga dalam Larence M. Friedman, *American Law; an Introduction*.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*, Cet. 2 Yogyakarta : FH UII Press, Tahun 1992.
- Huda, Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta : FH UII, Press, Tahun 2003.
- Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta : UII Press, Tahun 2005.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum FH UII Kerjasama dengan Gama Media, Yogyakarta : UII Press, Tahun 1999.
- Ashidique, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta : Rajawali Pers, Tahun 2007.
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang*, (PERPPU), Jakarta : Ghalia, Tahun 2002.
- Hamidi, Jazim. *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Bandung : Alumni, Tahun 2010.
- Indarti, Farida, Maria. *Ilmu Perundang-undangan Jilid I*, Yogyakarta : Kanisius, Tahun 2008.
- Ghoffar, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara*, Depok : UI Press, Tahun 2007.
- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia: Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintahan Indonesia Sejak Perkembangan Kemerdekaan 1945*, Jakarta : Rieneka Cipta, Tahun 2008.
- Kansil, C.S.T. *Praktek Hukum Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Jakarta : Erlangga, Tahun 1983.
- Hartono, Sunaryati, C.F.G. *Politik Hukum Menuju Suatu Sitem Hukum Nasional*, Alumni : Bandung, Tahun 1991.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Tahun 1970.
- Van Dulleman, AALF, *Staatnoodrecht en Democratie*, Deen Hag University Of Amsterdam, Nedherlands : Tahun 1947.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan
- Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Peraturan Perundang-undangan, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Karya Ilmiah

Djajadiningrat, Heykal, Imam. *Urgensi dan Landasan Konstitusional Kewenangan Mahkamah Konstitusi Untuk menguji Konstitusionalitas Perppu*, UI Depok : Thesis, Tahun 2014.

Prihatanto, Handoyo. *Politik Hukum Perppu Terkait Dengan Asas Hal Ikhwil Kegentingan Yang Memaksa*, UI Depok : Thesis, Tahun 2009.

Yuliani, Andi. *Kegentingan Yang Memaksa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, UI Depok : Thesis, Tahun 2016

Husen, Mahyudin. *Kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UI Depok : Thesis, Tahun 2009.

Masapan, Rizki. *Pengujian Perppu Terhadap UUD NRI Tahun 1945 (Analisis Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang*

KPK Terhadap UUD NRI Tahun 1945), UI Depok : Thesis, Tahun 2010.

Website

Harian Kompas 24 Juli 2017 “Wiranto; Perppu bukan Tindakan yang Sewenang-wenang dari Pemerintah”<http://nasional.kompas.com/read/2017/07/12/12232051/ini.tiga.pertimbangan.pemerintah.menerbitkan.perppu.ormas>

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

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

<http://nasional.kompas.com/read/2017/07/18/06060071/perppu-dinilai-lebih-demokratis -dari-uu-ormas-ini-alasannya-> Dikutip pada tanggal 17 Juli 2017 Oleh Harian Kompas Nasional.