# Kajian yuridis Pembubaran Organisasi Masyarakat Di Indonesia Ditinjau Dari Konsep Negara Hukum

# Restu Khardawi Siregar

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

restukhardawisiregar@gmail.com

#### Abstrak

Dalam upaya pemenuhan hak atas berserikat masyarakat berhak atas kebebasan berorganisasi dalam bentuk organisasi masyarakat. Salah satu wujud tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017. Indonesia sebagai negara hukum wajib memenuhi hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat. Namun, salah satu norma dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 mengatur tentang tata cara pembubaran organisasi masyarakat yang mana dalam proses pembubaran tersebut menghapuskan proses peradilan. Penelitian ini membahas mengenai pertama tentang tata cara bagaimana pembubaran organisasi masyarakat di Indonesia dan kedua tentang kajian yuridis pembubaran organisasi masyarakat ditinjau dari hak berserikat. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif legal research, dengan metode pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pertama pengaturan pembubaran organisasi masyarakat di Indonesia telah mengalami beberapa kali pergantian aturan yang berbeda-beda. Kedua pembubaran organisasi masyarakat tidak sesuai dengan konsep negara hukum.

Kata kunci: Pembubaran, Hak Berserikat, organisasi masyarakat

## **PENDAHULUAN**

# Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menentukan Negara Republik Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem kontitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam

Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham negara hukum itu, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *The Rule of Law, and not of Man*, yang sejalan dengan pengertian *Nomocrative*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *Nomos.*<sup>1</sup>

Hak asasi manusia sering di pahami sebagai hak kodrati yang dibawa oleh manusia sejak manusia dilahirkan ke dunia. Pemahaman terhadap hak asasi manusia yang demikian ini merupakan pemahaman yang sangat umum dengan tanpa membedakan secara akademik hak-hak yang dimaksud serta tanpa mempersoalkan asal-usul atau sumber diperolehnya hak tersebut. Pemahaman pengertian hak asasi manusia seperti ini memang tidak salah, namun pemahaman seperti ini merupakan pemahaman yang sangat sempit tentang hak asasi manusia, oleh karenanya dalam dalam penerapan terhdap hak tersebut sering kali salah kaprah atau sering di salahgunakan.

Salah satu bentuk hak asasi manusia yang dianggap fundamental bagi manusia adalah kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi (*Freedom of Association*), kebebasan berkumpul (*Freedom of Assembly*), dan kebebasan menyatakan pendapat (*Freedom of Axpression*). Hak ini dikenal sebagai tiga kebebasan dasar yang merupakan bagian dari konsep hak-hak asasi manusia, terutama dalam rumpun hak sipil dan politik. Dasar hukum kebebasan untuk berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapat yang berlaku secara universal adalah Pasal 20 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM); Pasal 21 Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik; Pasal 5 huruf dangka viii Konvensi Penghapusan Diskriminasi Rasial, dan yang terbaru Resolusi No15/21 tahun tentang "The rights to freedom of peaceful assembly and of association" yang diterima dewan PBB pada 6 Oktober 2010.

Secara nasional perlindungan terhadap hak-hak terkait dengan kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta: Sinar Grafika, Hal 57

(selanjutnya disebut dengan UU No 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia). UUD NRI Tahun 1945 telah menjamin dalam pasal 28E ayat (3) "setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat". Ketentuan UUD NRI 1945 tersebut kemudian ditegaskan kembali didalam Pasal 24 ayat (1) dan (2) UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menentukan bahwa (1) "setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksudmaksud damai. (2) "Setiap warga negara berhak mendirikan partai politik, Lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainya untuk berperan serta dalam jalanya pemerintahan dan penyelengaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Salah satu bentuk dari implementasi atas hak setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat dan berserikat tersebut adalah pembentukan organisasi kemasyarakat (Ormas) sebagai salah satu wadah bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan kebebasanya dalam berserikat dan berkumpul. Ormas merupakan salah satu wujud dari partisipasi masyarakat dalam mengembangkan demokrasi dalam upaya menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan, dan kejujuran. Ormas merupakan organisasi yang di bentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara suka rela atas dasar persamaan kehendak dan citacita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara.

Perkembangannya di Indonesia secara historis dalam kerangka memperjuangkan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang merdeka. Menimbulkan kesadaran untuk berkumpul dan bersatu dalam sebuah ikatan yang dikenal dengan organisasi. Tentu kesadarantersebut memiliki kesamaan pandangan dan tujuan yaitu kemerdekaan. Maka kemudian terbentuklah beberapa organisasi baik yang berlatar belakang agama, kedaerahan maupun nasionalis. Kehadiran organisasi tersebut memberikan kontribusi dalam melakukan perlawanan terhadap penjajah untuk kemerdekaan bangsa ini. Kehadiran beberapa organisasi dalam perjalanan perjuangan kemerdekaan Indonesia, merupakan fakta karena

organisasi-organisasi itu secara langsung telah mampu membangun kesadaran masyarakat Indonesia pada saat itu sehingga mendorong kemerdekaan Indonesia.<sup>2</sup>

Terdapat beberapa organisasi kemasyarakatan yang dibentuk atas dasar citacita untuk melaksanakan tujuan kegiatan dan kepentingan bersama yang dibangun dengan kesadaran serta diyakini dapat memecahkan kepentingan bersama termasuk perjuangan kemerdekaan Indonesia. Berdirinya organisasi kemasyarakatan (ORMAS) merupakan tonggak tumbuh dan kembangnya kesadaran sekaligus ekspresi kebebasan mengeluarkan pendapat dalam konteks berserikat dan berkumpul. Orgasniasi tersebut diantaranya Sarekat Islam, Nahdatul Ulama, Muhammadiyah, AlIrsyad, Jong Java, Jong Ambon, Jong Celebes, dan sebagainya.<sup>3</sup>

Namun, pada bulan Mei 2017 Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang -Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan yang kemudian dietapkan menjadi undang-undang dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017. Salah satu ketentuan yang diubah dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan adalah ketentuan tentang tata cara pembubaran organisasi kemasyarakatan. Dengan dasar penerapan Asas Contrarius Actus, pemerintah dalam hal ini menyatakan pembubaran ormas itu tidak perlu melalui proses pengadilan, akan tetapi cukup dengan mencabut surat keterangan badan hukumnya maka dengan otomatis ormas tersebut dinyatakan bubar. Berbeda dengan UU No 17 Tahun 2013, dalam pasal 70 UU No 17 Tahun 2013 menyatakan bahwa permohonan pembubaran ormas itu diajukan ke pengadilan negeri oleh kejaksaan hanya atas permintaan tertulis dari menteri, tidak bisa hanya dengan mencabut surat keterangan badan hukumnya saja, akan tetapi harus ada putusan yang mengikat dan final yang menyatakan ormas itu bubar baru pemerintah bisa menyatakan ormas itu bubar.

Lebih jauh kaitannya dengan pembubaran, tindakan pembubaran ormas seharusnya mengacu pada prinsip-prinsip *Duo Process Of Law* sebagai pilar dari negara hukum dimana pengadilan memegang peranan kunci dalam prosesnya.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Wiwik Afifah, *Sistem Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Di Indonesia*, Edisi No.1 Vol.8, Fakultas Hukum Untag Surabaya, 2018, hal 28

Ihid

Pengadilan harus di gelar secara terbuka dan akuntabel (pemerintah dan pihak yang dilakukan pembubaran) harus didengar keterangannya secara berimbang, serta putusannya dapat di uji pada tingkat pengadila yang lebih tinggi. Tindakan pembubaran melalui pengadilan juga hanya bisa ditempuh setelah seluruh upaya lain dilakukan, mulai dari peringatan, penghentian kegiatan, sanksi adminstrasi, hingga pembekuan sementara. Tegasnya, tindakan pembubaran semestinya ditempatkan sebagai upaya terakhir jika upaya-upaya lainnya telah dilakukan.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji dan membahas lebih lanjut dalam karya ilmiah yang berbentuk jurnal dengan judul: Kajian Yuridis Pembubaran Organisasi Masyarakat Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Ditinjau dari Konsep Negara Hukum.

#### Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagi berikut:

- 1. Bagaimana proses pembubaran organisasi masyarakat di Indonesia?
- 2. Apakah pengaturan pembubaran organisasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang -Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang ( selanjutnya disebut UU Ormas) telah sesuai dengan konsep negara hukum?

### **Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (Normative Legal Research), yakni penelitian hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atau isu hukum (Legal Issues) yang ada. Hasil dari penelitian ini adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya mengenai rumusan masalah yang diajukan. Penelitian hukum normatif hanya meneliti norma hukum yang ada, tanpa melihat praktiknya dilapangan (Law In Action). Menurut peter mahmud marzuki "penelitian hukum (Legal Research) adalah

menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum.<sup>4</sup>

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu pendekatan perundang-undangan (Statute Approach), dan pendekatan konseptual (Conseptual Approach). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan ini semata-mata untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau undang-undang dan undang-undang dasar atau antara regulasi dan undangundang.<sup>5</sup> Oleh karena penelitian ini adalah penelitian normatif, maka jenis bahan hukum yang paling utama yang digunakan adalah hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan sesuai jenis bahan hukumnya. Bahan hukum primer berupa perundang-undangan dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dan tersier dikumpulkan melalui penelusuran kepustakaan dengan sistem kartu, yakni kartu ikhtisar, kartu kutipan, dan kartu ulasan. Bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang telah dikumpulkan (di inventarisasi), kemudian dilakukan identifikasi, klasifikasi, dan di sistematisasi menurut sumber dan hirarkinya. Adapun teknik analisis bahan hukum yang digunakan adalah teknik analisis normatif dengan menggunakan logika atau penalaran hukum dengan metode deduktif sehingga diperoleh jawaban atas isu hukum yang diteliti. Adapun teknik analisis yang digunakan adalah harmonisasi antara pasal yang ada dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

47

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* Edisi Revisi, PT Kharisma Putra Utama, Jakarta, 2017, Hal

# **PEMBAHASAN**

# 1. Pengaturan Pembubaran Organisasi Masyarakat Di Indonesia

Berbicara mengenai hak atas kebebasan berserikat adalah sesuatu yang sangat menarik, dan ketika berbicara mengenai hak berserikat tidak bisa dipisahkan dari hak atas kebebasan berkumpul secara damai Hak atas kebebasan berkumpul secara damai telah dijamin dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik dan melarang pembatasan apapun tehadap hak ini kecuali hal-hal mengenai pembatasan yang telah diatur. Jaminan terhadap hak untuk berkumpul terdapat dalam Pasal 21 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, yang menyebutkan sebagai berikut:

"Hak untuk berkumpul secara damai harus diakui. Tidak ada pembatasan yang boleh dilakukan kecuali jika pembatasan tersebut dilaksanakan dengan bedasarkan hukum, diperlukan dalam masyarakat yang demokratis, untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan Publik, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan atau moral masyarakat atau perlindungan terhadap hak dan kebebasan orang lain. Salah satu hak asasi manusia adalah hak untuk kebebasan berserikat."

Hak atas kebebasan berkumpul dengan damai tersebut jelas merupakan hak yang penting, sehingga dengan demikian berkaitan dengan hak tersebut dijamin perlindungannya oleh Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Hak tersebut bukanlah hak yang bersifat absolut sehingga hak tersebut dapat dibatasi sesuai syarat-syarat yang terdapat dalam Pasal 21 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik sebagaimana telah disebutkan diatas.

Hak atas berkumpul secara damai mempunyai keterkaitan yang sangat erat terhadap hak atas kebebasan bererikat Hak atas kebebasan berserikat merupakan hak yang fundamental sehingga juga diatur, dijamin dan dilindungi dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Hak atas kebebasan berserikat berkaitan dengan hak untuk membentuk dan bergabung dengan serikat buruh, yang merupakan hak ekonomi. Walupun hak ini dikenai pembatasan-pembatasan yang mirip dengan yang dikenakan pada kebebasan berkumpul akan tetapi negara diberi kemungkinan lebih jauh untuk membatasi warga negaranya.

Hak atas kebebasan berserikat diatur dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik pada Pasal 22. menyatakan sebagai berikut:

- 1. Setiap orang berhak atas kebebebasan untuk berserikat dengan orang lain, termasuk hak untuk membentuk dan bergabung dalam serikat pekerja untuk melindungi kepentingannya;
- 2. Tidak diperkenankan untuk membatasi pelaksanaan hak ini, kecuali yang telah diatur oleh hukum, dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan kesehatan dan moral umum, atau perlindungan atas hak dan kebebasan dari orang lain. Pasal ini tidak boleh mencegah diberikannya pembatasan yang sah bagi anggota angkatan bersenjata dan kepolisian dalam melaksanakan hak ini;
- 3. Tidak ada satu hal pun dalam Pasal ini yang memberikan kewenangan kepada Negara Pihak Konvensi Organisasi Buruh Internasional tahun 1948 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan atas Hak Berserikat untuk mengambil tindakan legislatif atau menerapkan hukum sedemikian rupa, sehingga dapat mengurangi jaminan-jaminan yang diberikan dalam Konvensi tersebut.

Kebebasan hak atas berserikat merupakan salah satu hak fundamental yang menjadi perhatian seluruh umat manusia di dunia, yang kemudian memunculkan suatu kesepakatan di dalam Pasal 20 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tahun 1948, yang menyebutkan sebagai berikut:

- 1. Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berserikat tanpa kekerasan.
- 2. Tidak seorangpun boleh dipaksa untuk memasuki suatu perkumpulan.

Hak mendirikan organisasi merupakan implementasi hak atas kebebasan berserikat, kesepakatan yang terdapat didalam DUHAM 1948 dan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik tersebut tentu searah apabila dikontekskan pada peraturan Nasional. Sejalannya komitmen tersebut dapat dilihat pada jaminan hak atas kebebasan berserikat yang diatur jaminan, perlindungan dan pelaksanaannya pada Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undangundang". Kemudian lebih lanjut dalam Pasal 28E ayat (3) dikatakan bahwa "setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat".

hak asasi manusia yang seharusnya menjadi muatan konstitusi negara demokrasi. Sehingga pemuatan kembali hak berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat dalam Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, adalah untuk menegaskannya sebagai salah satu hak asasi manusia yang menjadi hak konstitusi dan menjadikan negara bertanggung jawab untuk melindungi, menghormati dan memenuhinya.

Sejalan dengan hal tersebut kemudian pada Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan:

"Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan Partai Politik, lembaga Swadaya masyarakat, atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntunan perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan"

Peraturan ini memiliki makna bahwa warga negara diberi peran secara aktif dalam penyelenggaraan negara melalui organisasi kemasyarakatan (Ormas) di luar organisasi pemerintah demi tercapainya pembangunan negara ini. Ormas dalam pelaksanaan kegiatannya mempunyai kewenangan dalam aktifitasnya untuk melakukan pengawasan apabila ada aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah bertentangan ataupun tidak sesuai terhadap masyarakat, hal ini tentu merupakan peran dari warga negara dan merupakan bagian dari kedaulatan rakyat.

Tentunya apabila pemerintah benar-benar mengacu pada UUD NRI 1945 serta Undang-Undang HAM Nomor 39 Tahun 1999. Hanya saja apabila berkaitan dengan pembentukan Undang-Undang Ormas perlu diatur lagi secara spesifik bagaimana cara Organisasi Kemasyarakatan dalam menggunakan dan menjalankan kebebasan ini, serta menjelaskan persyaratan dan prosedur pembentukan, pembinaan, penyelenggaraan, dan pembubaran organisasi secara terperinci yaitu dengan UU serta peraturan pelaksananya.<sup>6</sup>

Namun, hak mendirikan ormas tersebut juga tidak boleh bertentangan dengan kepentingan negara, sehingga dalam hukum positif juga telah diatur mengenai mekanisme pembubaran ormas, hal tersebut diuraikan di bawah ini:

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Raja Adil Siregar , "Tinjauan Yuridis Terhadap Kebebasan Berserikat, Berkumpul dan Mengeluarkan Pendapat Berdasarkan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan", JOM Fakultas Hukum, Volume 2, No. 2, Oktober 2015, h.3

# a. Pembubaran Ormas Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985

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.

Pasal 1 UU Ormas Lama menjelaskan pengertian 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 tidak mengatur bentuk-bentuk dari Ormas tersebut, artinya semua organisasi yang ada di Indonesia dianggap terikat oleh peraturan ini, sehingga masih tidak jelas ruang lingkup organisasi yang dimaksud dalam undang-undang ini.

Pasal 13 UU Ormas Lama menyebutkan 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 menyebutkan 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 tata cara atau mekanisme pembubaran Ormas yaitu Pertama, Pemerintah terlebih dahulu harus memberikan peringatan tertulis kepada ormas yang

bersangkutan sebelum melakukan tindakan pembubaran. Apabila dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan setelah menerima peringatan tertulis, kemudian, apabila Ormas belum bisa memenuhi ketentuan maka Pemerintah dapat membubarkan organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan. Akan tetapi 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 Omas yang mempunyai ruang lingkup Propinsi atau Kabupaten/Kotamadya, Gubemur atau Bupati/Walikotamadya meminta pertimbangan dan saran dari instansi yang berwenang di daerah serta petunjuk dari Menteri Dalam Negeri.

# Pembubaran Ormas Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013

Konstitusi memberikan jaminan kepada setiap individu atau sekelompok orang untuk berkomitmen mengikat diri pada sebuah organisasi untuk mencapai apa yang menjadi tujuannya. Era reformasi yang telah berlangsung sejak tahun 1997, telah membuka peluang bagi hubungan warga negara sipil dan negara yang mengalami perubahan yang demikian cepat. Hal ini dilihat dari gejala semakin kuatnya peran masyarakat sipil dalam mengorganisir dirinya untuk memperjuangkan kepentingannya ketika berhadapan dengan negara ataupun pada saat mengisi layanan publik. hal tersebut merupakan puncak manifestasi dari kemerdekaan hati nurani dan kemerdekaan berpikir yang telah diperjuangkan pada masa reformasi.<sup>7</sup>

Pasca Reformasi, permasalahan perkembangan Ormas dan perubahan sistem pemerintahan membawa pola baru dalam tata kelola organisasi kemasyarakatan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pertumbuhan jumlah Ormas, dan jenis kegiatan Ormas dalam kehidupan demokrasi semakin menuntu peran fungsi dan tanggung jawab Ormas untuk aktif berpatisipasi dalam upaya mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia, serta menjaga dan memelihara keutuhan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dinamika Ormas dengan segala permasalahannya menuntut

 $<sup>^7</sup>$  Jimly Asshiddiqie, Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi, Jakarta Konstitusi Press, 2006, h. 7-8

pengelolaan dan pengaturan hukum yang lebih memadai, mengingat UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Ormas sudah tidak sesuai dengan kebutuhan dan dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal inilah yang mendasari lahirnya UU Nomor 17 Tahun 2013 sebagai pengganti UU Nomor 8 Tahun 1985 yang sudah berlaku selama kurang lebih 28 tahun.

Di dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 selain memuat tentang ketentuan umum mengenai Ormas juga memuat tentang larangan dan sanksi bagi Ormas. Larangan terhadap Ormas diatur dalam Pasal 59 UU Ormas menerangkan sebuah ormas dilarang untuk melakukan kegiatan permusuhan terhadap suku, agama, ras, dan golongan. Ormas juga tidak boleh melakukan kegiatan kekerasan yang membuat ketentraman dan ketertiban umum terganggu, termasuk kegiatan yang merusak. Melakukan tindakan separatis yang mengancam kedaulatan NKRI, dan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum yang diatur berdasarkan undang-undang. Selain larangan tersebut, Ormas juga dilarang untuk menerima sumbangan dari pihak manapun yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, mengumpulan dana untuk partai politik, dan menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran yang bertentangan dengan Pancasila.

Ada beberapa hal yang menarik, apabila dilihat muatan dari UU Nomor 17 Tahun 2013 dibandingkan dengan UU Nomor 8 Tahun 1985. Selain jumlah pasal yang jauh berbeda yaitu UU Nomor 17 Tahun 2013 memuat sebanyak 87 pasal sedangkan UU Nomor 8 Tahun 1985 hanya memuat 20 pasal. Perbedaan aturan dalam kedua UU tersebut memberikan penjelasan bahwa pengaturan dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 lebih lengkap dan komprehensif dibandingkan dengan UU lama termasuk pengaturan mengenai larangan terhadap Ormas.

Satu hal perbedaan yang terlihat jelas dalam kedua UU tersebut adalah apabila dalam Pasal 13 UU Nomor 8 Tahun 1985 ormas dilarang menerima bantuan dari pihak asing tanpa persetujuan Pemerintah, maka dalam Pasal 56 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2013 ormas dilarang menerima bantuan dari siapapun apabila bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Aturan dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 lebih mempresentasikan kedaulatan hukum, dibandingkan dengan UU Nomor 8

Tahun 1985 yang berdasarkan persetujuan pemerintah yang lebih condong kepada pendekatan dan kepentingan politik.

Sanksi bagi Ormas dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 diatur dalam Pasal 60 sampai dengan Pasal 82, salah satunya adalah pembubaran. Pemerintah daerah dalam undang-undang ini bisa menghentikan kegiatan ormas. Undang-Undang ini menyatakan bahwa dapat membubarkan suatu ormas berbadan hukum melalui beberapa tahapan, yaitu pemberian sanksi administratif yang terdiri atas peringatan tertulis, penghentian bantuan, penghentian sementara kegiatan, dan pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum.Peringatan tertulis dilakukan sebanyak tiga kali. Dalam Pasal 64 disebutkan jika surat peringatan ketiga tidak dibalas, pemerintah bisa menghentikan bantuan dana dan melarang sementara kegiatan mereka selama enam bulan. Dengan catatan, jika ormas tersebut berskala nasional, harus ada pertimbangan Mahkamah Agung. Namun, jika sampai 14 hari tidak ada balasan dari Mahkamah, pemerintah punya wewenang menghentikan sementara kegiatan mereka. Dalam Pasal 68, jika ormas masih berkegiatan padahal sudah dihentikan sementara, pemerintah bisa mencabut status badan hukum mereka, asal mendapat persetujuan dari pengadilan.

Sanksi dan Pembubaran Ormas UU Nomor 17 Tahun 2013 menganut sistem sanksi berjenjang. Adapun kewenangan membubarkan Ormas berdasarkan keputusan Pengadilan. Pemerintah tidak dapat membubarkan sebuah Ormas tanpa adanya putusan Pengadilan. Penulis berpendapat tata cara dan mekanisme ini sebagai instrumen penting yang berperan dalam demokrasi sebagai wujud dari kebebasan berserikat. Pembekuan dan pembubaran memang seharusnya perlu diputuskan melalui mekanisme *Due Process Of Law* oleh pengadilan yang merdeka. Proses ini menjadi sangat penting, artinya, jangan sampai wewenang dan pembubaran ormas dilakukan karena akan menimbulkan kesewenangwenangan sebagaimana yang terjadi dalam Orde Baru.

Kewenangan pembekuan dan pembubaran yang hanya diberikan kepada eksekutif memberi peran yang besar dan sentralistik, sebab pemerintah dapat membekukan dan membubarkan suatu organisasi yang merupakan

manifestasi dari hak asasi manusia untuk berserikat, berkumpul, dan berorganisasi tanpa ada forum peradilan yang menyatakan bahwa Ormas tersebut memang bersalah. Menurut Moh. Mahfud MD hukum haruslah responsif dan tidak sentralistik hanya dikuasai oleh eksekutif semata. Produk hukum yang bersifat sentralistik dan lebih didominasi oleh eksekutif akan menghasilkan hukum yang berkarakter ortodoks.<sup>8</sup>

# c. Pembubaran Ormas Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perppu) Nomor 2 Tahun 2017 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang organisasi kemasyarakatan (ormas), diundangkan pada 22 November 2017. Dalam pertimbangan Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa ada kekosongan hukum karena Undang-Undang tersebut belum mengatur secara komprehensif mengenai ormas yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang ormas tidak ada substansi yang dirubah. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 memuat kembali semua ketentuan yang diatur di dalam perppu ormas. Hal ini terlihat dari sistematika Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 yang hanya terdiri dari dua pasal. Pasal 1 mengatur bahwa ormas menjadi Undang-Undang dan lampirannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Pasal 2 yang menyebutkan berlakunya Undang- Undang ini pada saat diundangkan.

Dalam lampiran Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang perppu Nomor 2 Tahun 2017. Pasal 1 mengubah pengertian ormas menjadi lebih tegas dari sebelumnya. Menurut undang-undang ini, ormas memiliki pengertian 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

 $<sup>^8</sup>$  Mahfud MD, <br/>  $Politik\ Hukum\ di\ Indonesia,$  Cetakan Ketujuh , Jakarta: Rajawali Pres<br/>, 2017, h. 26.

Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengertian dari ormas dalam perppu menjadi lebih tegas jika sebelumnya pada Undang Undang Nomor 17 Tahun 2013 berbunyi 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. Kini dipertegas dengan, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya ormas harus patuh pada Undang-Undang Dasar 1945, final. Tidak boleh Undang-Undang lain atau Piagam Jakarta.

Dalam aturan tersebut ditegaskan bahwa ormas dilarang melakukan tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras atau golongan; melakukan penyelahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia, melakukan tindakan kekerasan, mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, atau merusak fasilitas umum dan fasilitas sosial dan melakukan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ormas juga dilarang melakukan kegiatan sparatis yang mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan/atau menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila.

Mengenai mekanisme pembubaran ormas, dalam lampiran Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang penetapan perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang ormas ini memuat dua macam sanksi yaitu sanksi administratif dan pidana. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud, menurut perppu ini, terdiri atas: a. Peringatan tertulis; b. Penghentian kegiatan; dan/atau c. Pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum.

Dalam Pasal 62 disebutkan peringatan tertulis, dalam perppu ini dijelaskan, diberikan hanya 1 (satu) kali dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal diterbitkan peringatan. Dalam hal ormas tidak mematuhi peringatan tertulis dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia sesuai dengan kewenangannya menjatuhkan sanksi penghentian

kegiatan. Pengaturan tersebut lebih mensederhanakan urutan sanksi dan mempersingkat jangka waktu sanksi dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013.

Apabila ormas tidak mematuhi sanksi penghentian kegiatan sebagaimana dimaksud, maka menurut Pasal 62 ayat (2) lampiran Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang penetapan perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang ormas 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. Pencabutan status badan hukum ormas sebagaimana dimaksud, menurut Pasal 80A, sekaligus dinyatakan bubar berdasarkan Undang-Undang ini.

Ketentuan pidana terdapat dalam Pasal 82 A bahwa setiap orang yang menjadi anggota dan/atau pengurus ormas yang dengan sengaja dan secara langsung atau tidak langsung melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 59 ayat (3) huruf c dan huruf d, dipidana dengan penjara pidana paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun. Pelanggaran dalam pasal 59 ayat (3) huruf c dan d adalah: melakukan tindakan kekerasan, mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, atau merusak fasilitas umum dan fasilitas sosial; dan melakukan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, setiap orang yang menjadi anggota dan/atau pengurus ormas yang dengan sengaja dan secara langsung atau tidak langsung melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud melanggar Pasal 59 ayat (3) huruf a, dan huruf b, dan ayat (4), dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun. Pelanggaran Pasal 59 ayat (3) huruf a, dan huruf b adalah: melakukan tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras atau golongan; melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia.

Ada beberapa isi dalam aturan tersebut yang melahirkan kontroversial di tengah masyarakat mengenai sanksi pidana dan proses pembubaran ormas. Pasal 62 ayat 3 yang memberikan kewenangan penuh kepada eksekutif untuk melakukan pencabutan badan hukum ormas, yang di dalam Pasal 80 A

ditegaskan sebagai pembubaran ormas. Ketentuan tersebut sangat subyektif, sangat pasal karet, dan memberi kewenangan mutlak kepada pemerintah memberikan tafsir, vonis hukum, serta mencabut dan membubarkan tanpa ada mekanisme peradilan.

Wewenang pembubaran ormas yang tersentralistik dalam kekuasaan eksekutif akan melahirkan Negara kekuasaan bukan Negara hukum. Padahal dalam konsep Negara hukum, penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan tidak bersifat sentralistik. Negara hukum (rechtsstaat) sendiri cirinya adalah adanya pembatasan kekuasaan Negara (eksekutif).9

# 2. Pengaturan Pembubaran Organisasi Masyarakat Ditinjau Dari Konsep Negara Hukum

Terkait dengan tata cara pembubaran organisasi kemasyarakatan yang diatur dalam perturan perundang-undangan dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah dalam melakukan pembubaran organisasi kemasyarakatan. Tidak memperlihatkan sebuah negara hukum berdasarkan demokrasi serta bertentangan dengan Udang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan dasar dalam melakukan jaminan terhadap kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Dengan demikian maka tata cara pembubaran organisasi kemasyarakatan sebagai aturan penting yang berperan dalam demokrasi dan sebagai wujud dari kebebasan berserikat, pembekuan dan pembubarannya perlu diputuskan melalui mekanisme *due process of law* oleh pengadilan yang merdeka.<sup>10</sup>

Adanya mekanisme proses pembubaran organisasi kemasyarakatan yang hanya melalui kekuasaanpemerintah tampah melalui lembaga perdilan, tentu tidak meberikan perlindungan hukum bagi keberlangsungan kebebasan dalam hal setiap organisasi kemasyarakatan untuk dapat melakukan pembelaan secara baik. Mengingat dalam negara hukum memiliki konsep pengakuan dan perlindungan kepada hak-hak asasi manusia yang diarahkan kepada pembatasan-pembatasan serta

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010), h. 281.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> M. Najib Ibrahim, *Tesis: Hak Berserikat (Suatu Kajian Terhadap Pembekuan Dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 Tentang Organisasi Kemasyarakatan)*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2011, h. 104

peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah dalam ketentuan undangundangDengan demikian hukum mengalami perkembangannya tidak sebatas pada pengaturan seseorang bertingkah laku, namun lebih dari itu yakni hukum hadir sebagai bentuk perlindungan.

Disahkanya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 pada 22 November 2017 sebagai bentuk pengesahan perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang ormas. Dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2017 semua pasal pada perppu Nomor 2 Tahun 2017 disahkan sebagaimana yang tercantum dalam lampiran Undang-Undang tersebut.

Beberapa Pasal dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang penetapan perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang apabila ditinjau dari teori konsep Negara hukum tidakatau belom sesuai dengan konsep Negara hukum. Pasal 61 dan Pasal 62 dalam aturan tesebut memungkinkan pemerintah secara sepihak mencabut status badan hukum ormas tanpa didahului oleh pemeriksaan di Pengadilan.

Penghilagan *due process of law* dalam proses pembubaran ormas tentunya akan mengarahkan pemerintah kepada pemerintahan yang diktator. Hal ini bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Salah satu ciri Negara hukum adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan Negara.<sup>11</sup>

Sebagaimana disebutkan oleh Julius Stahl, sebuah Negara dapat disebut dengan Negara hukum harus mencakup empat elemen penting, perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan Undang-Undang, Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>12</sup>

Adapun A. V. Dicey juga menyebutkan tiga ciri penting "The Rule of Law" yaitu Supremacy of Law, Equality before the Law, Due Process of Law.<sup>13</sup>

Karenanya aturan pembubaran ormas yang dimuat dalam Pasal 61 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang penetapan perppu Nomor 2 Tahun 2017 merupakan sebuah langkah kemunduran. Karena dalam pembubaran ormas tersebut

\_

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, h. 282.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, (Jakarta: Konstitusi Press, 2004), h. 122.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Jimly Asshiddigie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* , h. 123.

menghilangkan *due process of law*, dan pembagian kekuasaan, dimana eksekutif memonompoli semua mekanisme dalam pembubaran sebuah ormas. Pengaturan tersebut tentu saja bertentangan dengan konsep Negara hukum yang disebutkan oleh Stahl dan Dicey. Pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan Negara mutlak dibutuhkan, karena apabila fungsi kekuasaan Negara terpusat dan terkonsentrasi di tangan satu orang akan menimbulkan kesewenang- wenangan dan berkecenderungan menindas hak-hak rakyat.

Lord Acton, seorang ahli sejarah Inggris, sebagaimana yang dikutip Miriam Budiardjo menyebutkan "Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan absolut akan menyalahgunakan kekuasaannya secara absolut. (power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely).<sup>14</sup>

Ormas sebagai instrument penting yang berperan dalam demokrasi dan sebagi wujud dari kebebasan berserikat, pembekuan dan pembubarannya harus tetap diputuskan melalui mekanisme *due process of law* oleh pengadilan yang berdiri sendiri dan merdeka dari intervensi pihak-pihak lain. Proses penegakan hukum ini menjadi sangat penting artinya, karena pembubaran yang dapat dilakukan oleh eksekutif secara sendiri akan menimbulkan kesewenang-wenangan sebagaimana yang terjadi dalam pemerintahan Orde Baru maupun Orde Lama.

Hal ini juga diperkuat dalam konsiderasi putusan MK 6-13- 20/PVIII/2010 yang menegaskan bahwa tindakan perampasan atau pembatasan terhadap kebebasan sipil dalam bentuk pelarangan, yang dilakukan secara absolut oleh pemerintah, tanpa melalui proses peradilan, adalah tindakan Negara kekuasaan, bukan Negara hukum seperti Indonesia sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) D 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum.

Dikatakan MK pula, tindakan pelarangan atau pembatasan terhadap suatu kebebasan sipil, terutama tanpa melalui proses peradilan, merupakan suatu eksekusi tanpa peradilan (extra judicial execution) yang sangat ditentang dalam suatu Negara hukum yang menghendaki due process of law. Due process of law seperti

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 107.

dipertimbangkan di atas, adalah penegakan hukum melalui suatu sistem peradilan<sup>15</sup>

Merujuk pada konsiderasi hukum putusan Mahkamah Konstitusi No. 6-13-20/P-VIII/2010 di atas dapat diambil intisari bahwa tindakan pembubaran atau pelarangan terhadap suatu kebebasan sipil, yang dilakukan tanpa proses pengadilan dapat dikategorikan sebagai tindakan: (i) tindakan Negara kekuasaan bukan Negara hukum; (ii) tindakan eksekusi tanpa peradilan (extra judicial execution), bertentangan dengan prinsip Negara hukum. Selain itu, Adanya peluang gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, mekanisme ini hanya akan menguji prosedur teknis semata, bahwa pejabat tata usaha Negara telah bertindak berdasarkan apa yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Sehingga keliru jika asas contrarius actus diimplementasikan dalam konteks pengujian terhadap tindakan pembatasan kebebasan sipil.

Suatu asas yang baru diterapkan dalam Undang-Undang ormas ialah asas contrarius actus menjadi alasan bagi pemerintah secara teoritik dalam melakukan tindakan pencabutan surat keterangan atau status badan hukum yang dimiliki oleh ormas yang dianggap melanggar. Hal ini justru bertentangan dengan apa yang menjadi kajian dalam teori Administrasi Negara. Terdapat 2 (dua) hal yang terhadapnya suatu keputusan (ketetapan) yang menguntungkan dapat ditarik kembali sebagai sanksi<sup>16</sup>:

- 1. Pihak yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasanpembatasan, syarat-syarat, atau ketentuan peraturan perundang- undangan, yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran.
- 2. Pihak yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, hingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan akan berlainan.

Berdasarkan paramaeter yang diberikan di atas menunjukkan bahwa penerapan asas *contrarius actus* dalam Undang-Undang ormas tidak dapat dibenarkan dengan alasan bahwa pemerintah tidak dapat mencabut suatu

<sup>16</sup> Pilipus M. Hadjon (*et.al*), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketiga, (Gajah Mada University PRESS, Yogyakarta, 1994), h. 258-259.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi 6-13-20/P-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 4/PNPS/1963 tentang Pengamanan Terhadap Barang-barang Cetakan yang Mengganggu Ketertiban Umum., h. 7.

ketetapan apabila tidak dapat ditemukannya 2 alasan. Pertama, pelanggaran terhadap pemabatasan-pembatasan yang berkaitan dengan izin, subsidi, atau pembayaran saat diajukannya proses pembuatan badan hukum oleh ormas. Kedua, apabila pemerintah tidak dapat menunjukkan bahwa saat diajukannya izin, subsidi, atau pembayaran terhadap badan hukum yang didirikan oleh ormas terdapat data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap agar dapat mempengaruhi keputusan pemerintah. Pemerintah dalam hal ini juga wajib mempertimbangkan dan mengindahkan asas-asas pemerintahan yang layak, adanya syarat pertimbangan kepentingan yang pantas (keseimbangan), asas kecermatan (sebelumnya memberi kesempatan membela diri), dan asas pemberian dasar (memberikan alasan-lasan yang tepat bagi penarikan kembali). Arti dari asas kepastian hukum harus diperhitungkan dalam hal penarikan tersebut.

Pada penjelasan Undang-Undang tentang organisasi kemasyarakatan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Pasal 70 ayat (1) menjelaskan bahwa pengajuan permohonan terhadap pembubaran ormas kepada pengadilan tidak dapat diartikan sebagai perkara *voluntair* yang diperiksa secara *ex parte* atau berdasarkan kepentingan salah satu pihak saja, tetapi harus diperiksa secara bersamaan *contentiusa*, yaitu pihak yang berkepentingan harus ditarik sebagai termohon untuk memenuhi asas *audietalteram partem*. Berarti kedua belah pihak diberikan kesempatan yang sama untuk menyampaikan segala sesuatu yang diperlukan dalam proses peradilan. Asas tersebut menjamin apa yang di pertimbangkan oleh hakim di dalam proses peradilan adalah bentuk dari salah suatu upaya agar mendapatkan putusan yang objektif.

Pengahapusan proses peradilan di dalam Undang-Undang ormas juga memiliki hubunagan erat dengan penerapan asas contrarius actus yang mana pemerintah beranggapan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Oraganisasi Kemasyarakatan belum menerapkan asas tersebut, sehingga dalam proses pemberian sanksi kepada ormas tidak dapat berjalan efektif karena harus melalui proses peradilan dalam pencabutan status badan hukum yang dalam hal ini, adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap mengenai pembubaran ormas berbadan hukum. Maka dengan adanya asas tersebut pemerintah dapat mencabut status badan hukum ormas tanpa harus melalui mekanisme peradilan.

Penegasan proses peradilan inilah yang menjadi permasalahan ketika Negara dalam hal ini pemerintah (eksekutif), dapat dengan mudah menyatakan ormas telah melanggar yang disebut sebagai mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Tidak adanya parameter yang jelas terhadap pelanggaran tersebut, dan tidak dapat diukur secara objektif. Mekanisme pembubaran seperti yang di atur oleh Undang-Undang ormas baru ini adalah bentuk pemberhangusan hak kebebasan berserikat dengan memungkinkannya kesewenang-wenangan masuk di dalamnya.

Karenanya untuk mencegah eksesif dari pemerintah maka kewenangan untuk memeriksa, meneliti, mengadili, dan memutuskan pemberian sanksi untuk dibekukan atau dibubarkannya sebuah harus berada pada lembaga yudikatif bukan lembaga eksekutif. Seharusnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang penetapan perppu Nomor 2 Tahun 2017 tetap memuat mekanisme pembubaran ormas oleh Lembaga Peradilan dalam hal ini Lembaga Peradilan dibawah Mahkamah Agung.

Untuk mengatasi masalah inefisiensi karena lamanya waktu yang dibutuhkan dalam pembubaran sebuah ormas. Pemerintah dapat mempersingkat tahapan pembubaran ormas seperti memberikan batasan waktu kepada Lembaga Peradilan dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pembubaran ormas. Apabila dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 disebutkan bahwa pengadilan diberi waktu 60 hari untuk memberikan putusan, dalam sebuah dapat dipersingkat menjadi 30 hari.

Begitu juga apabila pihak ormas tidak puas terhadap Putusan pengadilan *judex facti* dan mengajukan kasasi, perlu juga ada batasan kepada Mahkamah Agung dalam memberikan putusan. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 proses di MA tidak memiliki batasan, sehingga menyebabkan perkara pembubaran ormas bisa berlarut-larut dan menghabiskan waktu bertahun-tahun. Karena itu, dalam sebuah perlu adanya batasan yang diberikan kepada Mahkamah Agung dalam memeriksa perkara seperti 45 hari sehingga ada kepastian dari perkara tersebut.

Cara tersebut adalah lebih arif dan memberikan solusi terhadap kekhawatiran pemerintah yang apabila pembubaran ormas melibatkan lembaga peradilan akan memakan waktu lama. Mekanisme tersebut juga merefleksikan sebuah Negara hukum yang tetap menganut prinsip due process of law, tidak adanya monopoli kekuasaan dalam pembubaran ormas karena tetap melibatkan kekusaan yudikatif dalam pembubaran sebuah ormas. Alternatif kedua yaitu, wewenang pembubaran ormas dapat diberikan kepada Mahkamah Konsitutsi. Undang-Undang Dasar 1945 memberikan legitimasi terhadap hak untuk bebas berserikat dan berkumpul. Kebebasan berserikat yang merupakan salah satu hak asasi manusia yang lahir dari kecenderungan manusia untuk berorganisasi dan mengorganisir diri guna memperjuangkan hak kepentingannya. Karena kebebasan berserikat merupakan hak konstitusional warga Negara yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar 1945 terhadap penyimpangan dari hak konstitusional warga Negara. Mahkamah Konstitusi dapat memberikan putusan terhadap penyimpangan tersebut, karena MK sebagai penafsir dan penjaga konstitusi (the interpreter and the guardian of constitution).<sup>17</sup>

Tentu alternatif kedua ini, juga dapat diterapkan dalam pembubaran ormas. Proses peradilan di Mahkamah Konstitusi lebih singkat dibandingkan di Lembaga Peradilan di bawah Mahkamah Agung yang mempunyai upaya hukum dari tingkat pertama, banding, kasasi, dan peninjauan kembali.

Sedangkan Mahkamah Konsitusi keputusannya bersifat final dan mengikat, karenanya tidak akan ada lagi upaya hukum setelah keputusan tersebut, dan para pihak harus taat dan patuh terhadap putusan tersebut. Hal ini tentunya dapat menyelesaikan masalah yang selama ini dikhwatirkan oleh Pemerintah dimana proses beracara diperadilan dapat memakan waktu yang lama.

Pemberian kewenangan pembubaran ormas kepada Mahkamah Konstitusi karena Mahkamah Konstitusi memang dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Tujuan diadakannya Mahkamah Konstitusi adalah untuk mengawal sekaligus menjamin agar norma-norma konstitusi tidak disimpangi dalam penyelenggaraan negara, termasuk norma yang menjamin kebebasan berkumpul dan berserikat yang dimuat dalam Pasal 28 E ayat 3.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Manunggal K. Wardaya, "Perubahan Konstitusi Putusan Mahkamah Konstitusi (Telaah Atas Putusan Nomor 138/P-VII/2009)", Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Volume 7, Nomor 2, April 2010. h. 9

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 130.

## **PENUTUP**

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan pembahasan yang diatas, maka dapat disimpulkan

- 1. Pengaturan pembubaran di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan, mulai dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 kemudian Undang-Undang nomor 17 tahun 2013 dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017. Dalam perjalanannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 yang memberikan perlindungan hukum yang lebih baik. Dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 walaupun tidak sepenuhnya memberikan kepastian hukum terhadap organisasi masyarakat akan tetapi undang-undang sudah hampir memenuhi semua kriteria konsep negara hukum dalam melindungi hak- hak warga negarana.
- 2. Pengaturan pembubaran organisasi masyarakat yang ada saat ini, yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tidak mencerminkan aturan yang menjungjung tinggi hukum, karena itu pengaturan pembubaran organisasi masyarakat tidak sesuai dengan konsep negara hukum.

## **SARAN**

Agar pembekuan dan pembubaran ormas sesuai dengan prinsip Negara hukum serta tetap terjaminnya kebebasan berserikat di Indonesia, maka Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 harus dilakukan beberapa perubahan materi yang terdapat dalam undang-undang tersebut. Mekanisme pembubaran di dalam undang-undang tersebut harus tetap memuat *due process of law* untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan pemerintah.