
Analisis Terhadap Penghapusan Proses Peradilan Dalam Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan (Studi Peraturan Pengganti Undang-Undang No 2 Tahun 2017)

Irfan Rosyadi

Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Yogyakarta Indonesia
irfanrosyadi10@gmail.com

Key Word:

Justice, human rights, community organizations

Abstract

*This paper aims to review the changes in the role of the judiciary in the dissolution of social organizations through the enactment of Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2017 on Amendments to Law Number 17 of 2013 on Community Organizations ('Perppu on Ormas'). This study is focused and limited to the following question: how is the human rights point of view on the abolition of the judicial process in the right to freedom of association and its implications in Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2017 on Amendments to Law Number 17 of 2013 on Community Organizations? The method used in this research is normative juridical research by studying and analyzing research objects based on qualitative data. The results of the research conclude that negating the function of the judiciary can have an impact on the recognition and protection of human rights, considering the forms of limitations, especially those regulated by law, must be tested through the judiciary mechanism to prevent the violation of that human rights. With the enactment of the Perppu on Ormas which alters the process of revocation of legal entity status which initially had to go through a judicial process and has permanent legal force (*inkracht van gewijsde*), to revocation of legal entity status does not require a court decision and can be carried out by the government (as executive body) on the basis of the principle *contrarius actus* is a legal policy that is inappropriate according to theory of limitations on human rights. This is due to the view that rights are not an offering from the State and this concerns the right to freedom of association and gathering*

Kata-kata Kunci:

Peradilan, hak asasi manusia, organisasi kemasyarakatan

Abstrak

Tulisan ini hendak meneliti tentang implikasi penghapusan peran peradilan dalam pembubaran organisasi kemasyarakatan melalui penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Fokus dan batasan kajiannya dirumuskan dalam pertanyaan bagaimana pandangan hak asasi manusia terhadap penghapusan proses peradilan serta implikasi terhadap hak kebebasan berserikat pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan? Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yuridis dengan mengkaji dan menganalisis obyek penelitian dengan berdasarkan pada data kualitatif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa menegasikan fungsi peradilan dapat berdampak pada pengakuan serta perlindungan hak asasi manusia, karena bentuk-bentuk pembatasan khususnya yang diatur oleh hukum harus dapat diuji melalui lembaga peradilan agar hak-hak asasi manusia tidak dilanggar. Dengan penetapan Perppu Ormas yang di dalamnya mengubah proses pencabutan status badan hukum yang awal mulanya harus melalui proses peradilan dan berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), menjadi pencabutan status badan hukum tidak memerlukan putusan pengadilan

dan dapat dilakukan oleh pemerintah (eksekutif) melalui landasan asas *contrarius actus* merupakan sebuah kebijakan hukum yang tidak tepat menurut teori pembatasan hak asasi manusia *limitation of human right*. Karena hak bukanlah sebuah pemberian dari negara dan hal itu menyangkut tentang hak kebebasan berserikat dan berorganisasi.

Pendahuluan

Demokrasi memang selalu berayun antara otoritarianisme dan anarkisme. Semangat demokrasi yang terlalu dikekang, pada akhirnya akan menimbulkan tirani. Sebaliknya, demokrasi yang dibiarkan sebebas-bebasnya akan berimplikasi pada anarkisme. Oleh karena itu, semangat demokrasi yang diadopsi dengan pembatasan melalui hukum merupakan formulasi yang ideal. Melalui hukum, penguasa akan dibatasi sehingga tidak dapat menyalahgunakan kekuasaannya yang berimplikasi pada otoritarianisme, demikian pula melalui hukum, rakyat dengan kekuasaannya dalam kerangka demokrasi tidak akan disalahgunakan yang berakibat pada anarkisme.

Konsepsi di atas menggambarkan bahwa kebebasan berserikat yang merupakan salah satu karakteristik negara demokratis, sekaligus dikualifikasikan ke dalam hak asasi manusia, haruslah diatur secara konstitusional. Di Indonesia, hal tersebut telah diimplementasikan dengan adanya undang-undang tentang organisasi masyarakat. Undang-Undang tersebut pertama kali dibentuk pada 1985 melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Secara normatif, undang-undang ini dibentuk untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam berserikat dan berorganisasi sebagai sarana untuk menyalurkan pendapat dan pikirannya. Faktanya, undang-undang tersebut tidak berlaku secara efektif dengan bukti terbelenggu hak kebebasan berserikat pada masa orde baru.

Pengaturan mengenai kebebasan berserikat kemudian dibentuk kembali pada 2013 dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, yang sekaligus mencabut undang-undang sebelumnya. Secara eksplisit pada poin konsideran di undang-undang ini mengatakan bahwa kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan bagian dari hak asasi manusia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Melalui undang-undang ini pula, usaha untuk melindungi kebebasan berserikat tersebut berupaya disesuaikan dengan semangat negara hukum. Hal ini dapat dilihat dari adanya keterlibatan pengadilan dalam beberapa aspek, misalnya pada konteks pendaftaran ormas, penyelesaian sengketa ormas, pencabutan status badan hukum, dan sebagainya. Korelasi keterlibatan pengadilan dalam hal jaminan terhadap kebebasan berserikat dan prinsip negara hukum yaitu sebagaimana pendapat Ni'matul Huda, bahwa salah satu prinsip penting negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.¹

Terdapat beberapa alasan yang mendasari dikeluarkannya Perpu Ormas ini. Secara yuridis normatif, setidaknya dapat dilihat dari pertimbangan-pertimbangan yang tertulis pada poin konsideran perpu ini, yaitu adanya ormas yang melanggar asas dan tujuan

¹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 63.

organisasi kemasyarakatan yang didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, di mana hal tersebut dinilai sebagai perbuatan yang sangat tercela dalam pandangan moralitas bangsa.

Terdapat beberapa konsekuensi dan implikasi dari diterbitkannya Perpu Ormas ini, salah satunya adalah persoalan keterlibatan badan peradilan. Keterlibatan peradilan dalam hal keberadaan ormas di Indonesia tereduksi. Badan peradilan yang merupakan manifestasi konkret negara hukum secara institusional dan konstitusional semakin tereduksi keterlibatannya melalui Perpu Ormas ini. Hal ini dapat dilihat dari beberapa ketentuan sanksi. Pasal 61 ayat (3) tentang pencabutan status badan hukum misalnya yang kemudian dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia. Pada Pasal 62 ayat (2) misalnya, juga ditegaskan bahwa ormas yang tidak mematuhi peringatan tertulis dalam jangka waktu tertentu, maka Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia sesuai dengan kewenangannya menjatuhkan sanksi penghentian kegiatan, serta keterlibatan badan peradilan lainnya yang juga dihapuskan melalui Perpu Ormas ini.

Keadaan tersebut tentu menimbulkan perdebatan yang cukup berkepanjangan. Badan peradilan yang merupakan institusi untuk menegakkan hukum secara konstitusional, yang sekaligus merupakan salah satu prinsip utama dalam kerangka negara hukum yang secara substansial adalah untuk melindungi hak asasi manusia, justru tidak dilibatkan pada proses penjatuhan sanksi bagi ormas. Padahal, ormas di saat yang bersamaan merupakan manifestasi kebebasan berserikat sebagai bagian integral hak asasi manusia yang mutlak harus dilindungi berdasarkan hukum.

Bukti konkret mengenai persoalan tersebut faktanya telah terbukti terjadi. Menteri Hukum dan HAM melalui Surat Keputusan Nomor AHU-30.AH.01.08 Tahun 2017 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-0028.60.10.2014 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perkumpulan HTI, telah secara resmi membubarkan ormas bernama Hizbut Tahrir Indonesia (HTI).² Sejauh ini, ormas yang dibubarkan oleh pemerintah sebagai implikasi dari pemberlakuan Perpu Ormas tersebut memang hanya HTI. Namun tidak menutup kemungkinan, di kemudian hari akan banyak lagi ormas-ormas yang akan dibubarkan oleh pemerintah yang tidak melalui jalur hukum atau jalur peradilan. Menteri Hukum dan HAM bahkan telah menegaskan melalui konferensi persnya, bahwa memang terdapat ormas-ormas berskala provinsi yang tampak melanggar konstitusi dan Pancasila dalam menjalankan kegiatan organisasinya.³ Yusril Ihza Mahendra misalnya, yang juga mengatakan bahwa Nahdlatul Ulama (NU) juga bisa dibubarkan melalui Perpu Ormas ini.⁴

² Ambaranie Nadia Kemala Movanita, "HTI Resmi Dibubarkan Pemerintah" dalam <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/19/10180761/hti-resmi-dibubarkan-pemerintah>, diakses pada 12 Oktober 2021.

³ Moh. Nadlir, "Setelah HTI, Ormas yang Akan Dibubarkan Pemerintah Lebih Radikal" dalam <http://nasional.kompas.com/read/2017/08/10/18590291/setelah-hti-ormas-yang-akan-dibubarkan-pemerintah-lebih-radikal> diakses pada 12 oktober 2021

⁴ Kristian Erdianto, "Yusril: NU Juga Bisa Bubar Melalui Perppu Ormas" dalam <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/18/19280891/yusril--nu-juga-bisa-bubar-melalui-perppu-ormas>, diakses pada 12 Oktober 2021

Terlepas dari berbagai macam latar belakang pendapat dan pernyataan di atas, pembubaran ormas yang tidak didasarkan pada putusan pengadilan, sehingga keabsahan dan obyektivitas pendapat pemerintah mengenai kualifikasi pertentangan dengan konstitusi dan Pancasila sebagai alasan pembubarannya, memang layak untuk dipertanyakan. Pada akhirnya, hal tersebut membuka peluang bagi pemerintah untuk menjadi aktor tunggal yang tendensius dan sangat subjektif untuk menentukan bentuk pertentangan ormas dengan ideologi negara. Bukan tidak mungkin, hal tersebut berakibat pada kesewenang-wenangan pemerintah yang berakibat pada bentuk represifitas pemerintah yang memberangus hak kebebasan berserikat warga negara.

Berangkat dari penjelasan-penjelasan di atas, tentu yang menjadi pertanyaan mendasar yaitu, apakah penghapusan keterlibatan peradilan dalam penjatuhan sanksi bagi ormas, termasuk juga sanksi dalam konteks pencabutan statusnya, tidak bertentangan dengan konteks perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia, yaitu hak atas kebebasan berserikat dan hak untuk mendapatkan peradilan yang *fair* sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum? Implikasi dari pertanyaan tersebut tentu berkaitan dengan terjaminnya hak warga negara atas kebebasan berserikat dan hak untuk mendapatkan peradilan yang fair di Indonesia. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai persoalan tersebut.

Rumusan Masalah

Bagaimana pandangan hak asasi manusia terhadap penghapusan proses peradilan dalam pembubaran ormas pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan?

Metode Penelitian

Secara teoretis, jenis penelitian dibagi menjadi 2 garis besar, yaitu penelitian normatif dan penelitian empiris. Penelitian normatif adalah penelitian yang mengkaji tentang asas-asas hukum, filsafat dan teori-teori hukum dibenturkan pada obyek yang sedang diteliti. Penelitian empiris adalah penelitian yang menfokuskan pada persoalan-persoalan pada implementasi hukum di lapangan. Oleh karena itu, berdasarkan perbedaan tersebut, maka dapat dilihat bahwa penelitian ini dikualifikasikan sebagai penelitian normatif, yaitu penelitian hukum normatif. Obyek penelitian ini adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Sifat penelitian dalam tulisan ini adalah penelitian kualitatif, yaitu dengan mengkaji dan menganalisis obyek penelitian dengan berdasarkan pada data kualitatif. Bahan hukum primer sebagai sumber data dalam penelitian ini terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, dan

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, sedangkan bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku, jurnal, hasil penelitian terdahulu, dan literatur lain yang berkaitan dengan pokok penelitian.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Implikasi Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

Penetapan Perppu Ormas sebagaimana telah diuraikan sebelumnya membawa beberapa implikasi yang cukup signifikan, *pertama*, penghapusan proses peradilan dalam proses pembubaran ormas. Salah satu yang menjadi kajian yang banyak dilakukan saat dikeluarkannya Perppu ormas oleh pemerintah ialah hilangnya proses peradilan dalam sanksi pencabutan badan hukum yang dimiliki oleh ormas yang dianggap melanggar ketentuan-ketentuan yang diatur oleh pemerintah dalam Perppu tersebut. Hal ini dipandang berbeda dengan peraturan sebelumnya yang terdapat dalam Undang-Undang Ormas (UU NO 17 Tahun 2013) Pasal 68 khususnya ayat (2) yang normanya menjelaskan, sanksi pencabutan status badan hukum dijatuhkan setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap mengenai pembubaran Ormas berbadan hukum. Konsekwensi terhadap pencabutan badan hukum tersebut juga dirumuskan secara jelas kedalam pasal tambahan dalam Perppu ormas yakni Pasal 80A, apabila pencabutan badan hukum dilakukan maka sekaligus menyatakan ormas yang di cabut badan hukumnya bubar.⁵ Hal ini jelas berbeda dengan pencabutan status badan hukum yang di atur dalam undang-undang lain seperti di dalam UU Yayasan, UU Perseroan Terbatas, dan UU Partai Politik, yang keseluruhan inti dari aturannya mengatur apabila badan hukum tersebut melanggar undang-undang ataupun aturan yang terkait, maka pembubaran Yayasan dan Perseroan Terbatas melalui peradilan. Sedangkan pembubaran Partai Politik melalui Mahkamah Konstitusi. Merupakan satu ketentuan yaitu awal dari pencabutan status badan hukum tersebut melalui proses peradilan.

Kedua, penerapan asas *contrarius actus*. Bahwa di dalam salah satu pertimbangan alasan untuk menetapkan Perppu adalah belum adanya asas *contrarius actus* di dalam undang-undang ormas, sehingga dianggap belum efektif terhadap penerapan sanksi terhadap organisasi kemasyarakatan yang menganut, mengembangkan, serta menyebarkan aliaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Asas *contrarius actus* menyatakan bahwa lembaga yang mengeluarkan izin atau memberikan pengesahan terhadap ormas juga berwenang membatalkannya. Pada prinsipnya asas ini menjamin bahwa hal yang sifatnya terlarang dapat diizinkan untuk dilaksanakan akan tetapi izin tersebut juga

⁵ Isi dari Pasal 80A Perppu Ormas : Pencabutan status badan hukum Ormas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) huruf c dan ayat (3) huruf b sekaligus dinyatakan bubar berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini

dapat dicabut apabila tidak sesuai dengan perjalanannya.⁶ Terdapat poin penting dari penerapan asas tersebut yang mana hak untuk berserikat dan berorganisasi adalah suatu hak yang dijamin oleh konstitusi dan bukan sebuah larangan dalam penerapannya. Seperti yang disampaikan oleh *Human Rights Council* pada 24 April 2013 bahwa *He also underlines that one of the key principles of freedom of association is the presumption that the activities of associations are lawful.*⁷ Adanya penerapan asas tersebut memiliki konsekuensi logis yaitu dalam hal yang bersifat subjektif pemerintah dapat mencabut status badan hukum ormas, yang implikasinya ialah ormas dinyatakan bubar.

Ketiga, pemberian sanksi yang diskriminatif. Secara substantif terdapat norma yang mengatur serta menetapkan sanksi pidana apabila ormas melanggar ketentuan yang ada di dalam aturan Perppu Ormas. Sanksi yang diterapkan masih menimbulkan perdebatan secara akademik dalam artian di dalam Pasal 82A Perppu Ormas menjelaskan bahwa yang dapat dikenakan sanksi pidana yang ancamannya minimal 6 bulan dan maksimal 1 tahun ialah setiap orang yang menjadi anggota dan/atau pengurus ormas yang dengan sengaja dan secara langsung ataupun tidak langsung melanggar ketentuan yaitu melakukan tindakan kekerasan, mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, atau merusak fasilitas umum dan fasilitas sosial, dan/atau melakukan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tidak hanya hal di atas, masih terdapat ancaman yang tergolong tinggi dari Perppu Ormas tersebut ialah Adanya ketentuan pidana seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 5 tahun dan paling lama 20 tahun, apabila setiap orang yang menjadi anggota atau pengurus ormas dengan sengaja dan secara langsung ataupun tidak langsung melanggar ketentuan yaitu melakukan tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras, atau golongan, melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia. Serta menggunakan nama, lambang, bendera, atau simbol organisasi yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, bendera, atau simbol organisasi gerakan separatis atau organisasi terlarang, *melakukan kegiatan separatis yang mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia*; dan/atau menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila. Hanya rincian di atas yang menjadi syarat untuk diterapkannya sanksi pidana dalam peraturan ini (Perppu Ormas), terkhusus dalam Pasal 52 Perppu Ormas tersebut huruf (b), (c), dan (d) yaitu *mengganggu kestabilan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, melakukan kegiatan intelijen, dan melakukan kegiatan politik*⁸ yang perbuatan tersebut juga merupakan ancaman bagi kedaulatan, kestabilan, keutuhan negara Indonesia.

Keempat, pemberian sanksi yang cenderung represif. Sehubungan dengan ditetapkannya Perppu Ormas, terdapat beberapa Pasal yang dihapuskan terutama mengenai pemberian sanksi terhadap ormas yang dianggap melanggar aturan yang telah

⁶ Arif Setiawan, "Perppu Ormas dalam Perspektif *Due Process of Law*", *Makalah* dalam seminar nasional: QUO VADIS PERPPU ORMAS, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII, 19 Oktober 2017, hlm. 5.

⁷ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, Maina Kiai, Twenty third session*, 2013, hlm. 7.

⁸ Penjelasan Pasal 52 huruf (d): Yang dimaksud dengan "kegiatan politik" adalah kegiatan yang mengganggu stabilitas politik dalam negeri, penggalangan dana untuk jabatan politik, atau propaganda politik.

ditentukan dalam Perppu Ormas. Dari peraturan sebelumnya yaitu undang-undang ormas mengatur tentang pemberian sanksi yang bersifat bertahap seperti peringatan tertulis, penghentian bantuan dan/atau hibah, penghentian sementara kegiatan, dan/atau pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum. Dalam artian mekanisme pemberian sanksi tersebut harus di jalankan dari saksi yang paling ringan yaitu adanya peringatan tertulis, apabila tidak di indahkan maka diteruskan dengan sanksi penghentian bantuan atau hibah, hingga samapi kepada pencabutan status badan hukum. Akan tetapi dalam aturan Perppu Ormas penerapan sanksi yang bertahap tersebut tidak lagi digunakan, dan terdapat beberapa sanksi administratif yang dihapuskan dan diubah yaitu peringatan tertulis sebelumnya tertulis 3 kali, yang masing-masing peringatan tersebut berjangka waktu 30 hari, sedangkan di dalam Perppu Ormas hanya mengatur peringatan tertulis 1 kali, dengan jangka waktu maksimal 7 hari, dan penghentian sementara kegiatan dihilangkan, digantikan menjadi penghentian kegiatan, penghetian bantuan dan/atau hibah. Sehingga sangat mudah bagi pemerintah untuk mencabut status badan hukum organisasi kemasyarakatan tanpa adanya bentuk sanksi yang berjenjang.

Kelima, kewenangan yang sentralistik. Perbedaan terhadap peraturan sebelumnya tentang organisasi kemasyarakatan yaitu terdapat pada kewenagang pemberian sanksi administratif yang di dalam undang-ungan ormas melibatkan pemerintah daerah yaitu dalam lingkup Provinsi, Kabupaten/Kota yang masih dalam kewenangannya. Dengan penjelasan bahwa organisasi kemasyarkatan yang lingkupnya provinsi di bina oleh pemerintah provinsi, sedangkan organisasi masyarakat yang lingkupnya kabupaten/kota di bina oleh Pemerintah Provinsi. Akan tetapi di dalam Perppu ormas ini segala bentuk pemberian sanksi dan penerapannya dilakukan oleh pemerintah pusat secara langsung dalam hal ini diberikan kewenangan kepada menteri hukum dan ham. Perubahan terhadap prosedur ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat seolah-olah menegasikan kewenangan yang bersifat otonomi dari masing-masing daerah. Produk hukum yang bersifat sentralistik dan lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif merupakan proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks.⁹

Pandangan Hak Asasi Manusia terhadap Pembubaran Ormas yang Tanpa Melalui Proses Peradilan dalam Aturan Perppu Ormas

Pembentukan organisasi merupakan salah satu bentuk perwujudan adanya hak atas kebebasan berserikat sebagai hak alamiah (*natural rights*) yang secara mendasar dan melekat pada manusia sebagai makhluk sosial. Membentuk organisasi juga merupakan bentuk dari ekspresi keyakinan dan pikiran yang menemukan kesamaan diantara warga masyarakat, sekaligus sarana memperjuangkan keyakinan dan pikiran serta media menyatakan pendapat. Dengan demikian, semua organisasi atau asosiasi yang dibentuk adalah puncak manifestasi dari kemerdekaan hati nurani dan kemerdekaan berpikir.¹⁰

⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 26.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 6-8.

Runtuhnya masa kepemimpinan rezim Orde Baru yang berganti menjadi reformasi membawa kehati-hatian terhadap segala bentuk pembatasan hak, khususnya hak untuk berkumpul, berserikat serta berorganisasi. Rentang waktu antara 1998 sampai dengan 2013 menjadi saksi bahwa pengaturan terhadap hak tersebut mengalami proses yang amat panjang, seperti penjelasan Eryanto Nugroho,¹¹ bahwa sebenarnya hak ini merupakan salah satu hak yang masuk dalam prolegnas pada 2005-2009 dan 2010-2014. Pengaturan tersebut kembali diatur pada 2013 melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang menggantikan undang-undang sebelumnya. Tidak terlepas dari permasalahan undang-undang ini dianggap terdapat kekeliruan yaitu nomenklatur, tentang aturan di dalamnya yang mengatur norma pidana, serta negara yang dianggap masuk di dalam urusan yang bersifat kebebasan negatif (*negativ freedom*).

Pemerintah negara Indonesia, melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Agar produk hukum yang telah di buat dapat terimplikasi secara baik dan tidak hanya menjadi negara yang mengikuti ataupun mengakui tren akan hak asasi manusia. Oleh karena itu, negara Indonesia dalam hal ini pemerintah juga wajib untuk menerapkan apa saja norma yang terdapat di dalam undang-undang tersebut, hal ini merupakan konsekwensi logis dari komitmen pemerintah dalam memenuhi serta menghormati hak asasi manusia. Menurut Montesquieu dalam bukunya *The Spirit Of Law* menyatakan sejauh saya mengelilingi berbagai macam negara pada dasarnya tidak ada negara yang tidak memiliki hukum, akan tetapi hanyalah hukum yang ada tidak diterapkan secara baik atau bahkan tidak diterapkan sama sekali.¹²

Suatu asas yang baru diterapkan dalam Perppu Ormas ialah asas *contrarius actus* menjadi alasan bagi pemerintah secara teoretik 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. Terdapat 2 hal yang terhadapnya suatu keputusan (ketetapan) yang menguntungkan dapat ditarik kembali sebagai sanksi:

1. Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat, atau ketentuan peraturan perundang-undangan, yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran.
2. 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.¹³

Berdasarkan parameter yang diberikan di atas menunjukkan bahwa penerapan asas *contrarius actus* dalam Perppu Ormas tidak dapat dibenarkan dengan alasan bahwa pemerintah tidak dapat mencabut suatu ketetapan apabila tidak dapat ditemukannya

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor, 82/PUU-XI /2013

¹² Montesquieu, *The Spirit of Laws*, terjemahan oleh M Khoiril Anam, Cetakan Pertama, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 18.

¹³ Pilipus M. Hadjon (*et.al*), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketiga, Gajah Mada University PRESS, Yogyakarta, 1994, hlm. 258-259.

pertama pelanggaran terhadap pembatasan-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).¹⁴ 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 *audi et alteram 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.

Menghormati dalam artian menahan diri untuk melakukan intervensi atau campur tangan, berarti negara menghormati hak asasi manusia (*to respect*) dan cara negara untuk memenuhi kewajiban "menghormati" hak-hak yang ditetapkan dalam kovenan adalah dengan tidak melanggar hak-hak itu.¹⁵ Syarat-syarat pembatasan dan pengurangan hak asasi manusia khususnya hak atas kebebasan berserikat dijelaskan oleh Manfred Nowak dengan lebih detail yang merujuk pada prinsip-prinsip siracusa, praktik hukum internasional HAM, putusan pengadilan HAM regional, seperti pengadilan HAM eropa.¹⁶ Penjelasan tersebut lebih mengarah pada pembatasan hak atas kebebasan berserikat harus dilakukan berdasarkan Undang-Undang dengan tujuan untuk menjaga kepastian dalam pengaturannya. Yang mana hal tersebut harus sejalan dengan kovenan Hak-Hak Sipil Politik atau di Indonesia sejalan dengan UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Selain pada prinsip-prinsip *siracusa*, serta praktek internasional, ada kaidah yang tidak kalah penting yaitu bagaimana putusan-putusan pengadilan menjadi salah satu sumber di dalam pembatasan.

Kaidah yang juga tidak boleh dilupakan pada *general comment ICCPR* dari *Human Right Commission* nomor 34 yang diterbitkan pada 2011. Pada paragraf 26 dikatakan pembatasan oleh undang-undang *restriction by law* itu harus *compatible with the profession*,

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Ifdal Kasim (ed), *Hak Sipil dan Politik Esai-Esai Pilihan*, Cetakan Pertama, ELSAM, Jakarta, 2001, hlm. 325.

¹⁶ Manfred Nowak, *Pengantar Pada Rezim Ham Internasional*, terjemahan oleh Sri Sulastini, Martinus Nijhoff Publisher, Wina, 2003, hlm. 360.

aim, and objective of the covenant. Artinya, pembatasan atas kebebasan berserikat yang dilakukan oleh negara dalam undang-undang harus tetap sesuai dengan ketentuan dan tujuan dari perlindungan hak berserikat sebagai bagian dari hak sipol yang secara paradigmatis berpijak pada penolakan atas segala bentuk koersi, tekanan, dan campur tangan negara Pemerintah.¹⁷ Serta kaidah yang di rumuskan dalam pembatasan terhadap hak Eropa oleh pada *principle 10*:¹⁸

Any restriction on the right to freedom of association and on the rights of associations, including sanctions, must be necessary in a democratic society and, thus, proportional to their legitimate aim. The principle of necessity in a democratic society requires that there be a fair balance between the interests of persons exercising the right to freedom of association, associations themselves and the interests of society as a whole. The need for restrictions shall be carefully weighed, therefore, and shall be based on compelling evidence. The least intrusive option shall always be chosen. A restriction shall always be narrowly construed and applied.

Pengadilan adalah institusi negara yang menjalankan fungsi menegakkan hukum dan keadilan. Menjadi lingkup kewenangan pengadilan apabila suatu perbuatan dianggap terlarang oleh hukum untuk diadili secara obyektif karena dampak terhadap pembatasan yang lebih lanjut terhadap hak ialah hilangnya hak tersebut. Dalam batas-batas implementasi dari fungsi tinjauan peradilan, pengadilan harus mempertimbangkan hak-hak dalam Kovenan dimana penting untuk memastikan bahwa perilaku Negara konsisten dengan kewajiban-kewajibannya di bawah Kovenan, dan penghormatan terhadap kewajiban-kewajiban hak asasi manusia internasional.¹⁹ Negara hukum seperti Indonesia, menjadi sebuah keharusan adanya *due process of law*, yaitu penegakan hukum dalam suatu sistem peradilan. Apabila ada suatu perbuatan dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum maka prosesnya harus melalui putusan pengadilan.²⁰ Bahwa tindakan pembatasan atau perampasan hak yang dilakukan secara absolut oleh pemerintah, tanpa melalui proses pengadilan, adalah tindakan negara kekuasaan, bukan negara hukum seperti Indonesia.²¹

Jika dibandingkan dalam keadaan yang darurat yang membenarkan negara untuk melakukan pengurangan (*derogation*) terhadap hak asasi manusia saja masih terdapat peran pengadilan dalam menentukan sikap yang diambil oleh negara sudah sesuai dengan norma yang ada atau malah sebaliknya.

Keadaan darurat negara sekalipun pengadilan diberikan kewenangan untuk menetapkan apakah proses yang dilakukan negara sudah sesuai dengan kaidah yang ada, apalagi dalam hal yang bersifat pembatasan dalam keadaan biasa dan di dalamnya justru menghapuskan hak yang ada pada pembatasan tersebut. Maka salah satu tugas negara dalam menghormati (*to respect*) hak asasi manusia telah di langgar, karena negara terlalu jauh masuk (*intervention*) ke dalam hal yang seharusnya menunjukkan bahwa negara dalam keadaan pasif atau terlihat minus, yang mana pelanggaran ini ialah pelanggaran *by commission*. Bahkan tidak heran jika koran kelas dunia, mengutip respon organisasi ternama

¹⁷ Lihat *general comment ICCPR* Nomor 34

¹⁸ *OSCE/ODIHR and Venice Commission, Guidelines on Freedom of Association*, Poland, 2015, hlm. 24.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 138.

²⁰ Putusan MK No. PUU-VIII/2013, hlm. 239.

²¹ Putusan MK No. 6-13-20/PUU-VIII/2010 Pada Paragraf 3.13

Human Right Watch yang berbasis di Amerika Serikat. Menurut organisasi ini Perppu Ormas itu pelanggaran serius terhadap kebebasan hak asasi manusia.²²

Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa pada prinsipnya negara hukum memiliki 3 ciri khas secara general yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; peradilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan/atau kekuatan lain dan tidak memihak; serta adanya legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya. Hal ini haruslah dipandang menjadi satu keatuan yang tidak terpisahkan untuk menjadi satu sistem yang baik dalam artian bahwa menegasikan fungsi peradilan dapat berdampak pada pengakuan serta perlindungan hak asasi manusia, karena bentuk-bentuk pembatasan khususnya yang diatur oleh hukum harus dapat diuji melalui lembaga peradilan agar hak-hak asasi manusia tidak dilanggar. Dengan penetapan Perpu Ormas yang di dalamnya mengubah proses pencabutan status badan hukum yang awal mulanya harus melalui proses peradilan dan berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), menjadi pencabutan status badan hukum tidak memerlukan putusan pengadilan dan dapat dilakukan oleh pemerintah (eksekutif) melalui landasan asas *contrariusu actus* merupakan sebuah kebijakan hukum yang tidak tepat menurut teori pembatasan hak asasi manusi (*limitation of human right*). Karena hak bukanlah sebuah pemberian dari negara dan hal itu menyangkut tentang hak kebebasan berserikat dan berorganisasi. Implikasi ini melanggar norma umum tentang pembatasan hak, karena secara tidak langsung memberhangu hak kebebasan berserikat tanpa adanya putusan pengadilan yang bersifat obyektif.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Huda, Ni'matul, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, Maina Kiai, Twenty third session*, 2013.
- Kasim, Ifdal, (ed), *Hak Sipil dan Politik Esai-Esai Pilihan*, Cetakan Pertama, ELSAM, Jakarta, 2001.
- Komentar Umum Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya No. 9 Pelaksanaan Kovenan di Dalam Negeri
- M. Hadjon, Pilipus, (et.al), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketiga, Gajah Mada University PRESS, Yogyakarta, 1994.
- Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta, 1998.

²² Denny JA, "Jokowi Setelah Perppu Ormas", dalam <http://www.republika.co.id/berita/jurnalisme-warga/wacana/17/07/16/ot5yni385-jokowi-setelah-perppu-ormas>, diakses pada 25 November 2021

Montesquieu, *The Spirit of Laws*, terjemahan oleh M Khoiril Anam, Cetakan Pertama, Nusamedia, Bandung, 2007.

Nowak, Manferd, *Pengantar Pada Rezim Ham Internasional*, terjemahan oleh Sri Sulastini, Martinus Nijhoff Publisher, Wina, 2003.

Riyadi, Eko dan Supriyanto (ed), *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia (Kajian Multi Prespektif)*, Cetakan Pertama, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2007.

Syafi'ie, M., dan Nova Umiyati (ed), *To Fulfill and To Protect: Membaca Kasus-Kasus Aktual tentang Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2012.

Makalah

Arif Setiawan, "Perppu Ormas dalam Perspektif *Due Process of Law*", *Makalah* dalam seminar nasional: QUO VADIS PERPPU ORMAS, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII, 19 Oktober 2017.

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor, 82/PUU-XI /2013

Putusan MK No. 6-13-20/PUU-VIII/2010

Putusan MK No. PUU-VIII/2013

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

Sumber Website

Alungsyah, "Ahli Hukum Tata Negara: Perppu Ormas Ancam Kebebasan Berserikat", <http://sidinconstitution.co.id/ahli-hukum-tata-negara-perppu-ormas-ancam-kebebasan-berserikat/>, diakses 10 Oktober 2021.

Ambaranie Nadia Kemala Movanita, "HTI Resmi Dibubarkan Pemerintah" dalam <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/19/10180761/hti-resmi-dibubarkan-pemerintah>, diakses pada 12 Oktober 2021.

Anonim, *Pemilu Tahun 1955*, dalam <https://www.kpu-bantenprov.go.id/disabilitas/peserta-pemilu>, di akses pada 23 November 2021

Denny JA, "Jokowi Setelah Perppu Ormas", dalam <http://www.republika.co.id/berita/jurnalisme-warga/wacana/17/07/16/ot5yni385-jokowi-setelah-perppu-ormas>, diakses pada 25 November 2021.

Kristian Erdianto, "Yusril: NU Juga Bisa Bubar Melalui Perppu Ormas" dalam <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/18/19280891/yusril--nu-juga-bisa-bubar-melalui-perppu-ormas>, diakses pada 12 Oktober 2021.

Moh. Nadlir, "Setelah HTI, Ormas yang Akan Dibubarkan Pemerintah Lebih Radikal" dalam <http://nasional.kompas.com/read/2017/08/10/18590291/setelah-hti-ormas-yang-akan-dibubarkan-pemerintah-lebih-radikal> diakses pada 12 oktober 2021.

Tirta Nugraha, "Laporan Pengkajian Hukum Tentang Peran dan Tanggung Jawab Organisasi Kemasyarakatan dalam Pemberdayaan Masyarakat", dalam <http://www.bphn.go.id/data/documents/pkj-2011-1.pdf>, diakses pada 23 November 2021.