

**POLITIK HUKUM PEMBUBARAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN DALAM PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2013 DAN DIKAITKAN DENGAN KETENTUAN PASAL 22 AYAT (1) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Oleh : *Ribka Anggitta*

**Pembimbing 1 : Dr. Mexsasai Indra, S.H., M.H**

**Pembimbing 2 : Dr. Dessy Artina, S.H., M.H**

**Alamat : Jln. Letkol Hasan Basri Nomor 32E, Pekanbaru**

**Email : anggittaribka@yahoo.com- Telepon : 082167424239**

**ABSTRACT**

*This study discusses about the Political Law of Dissolution of Social Organizations in Government Regulation in Lieu of Law No. 2 of 2017. The history of the publication is based on the government's claim that Law No. 17 of 2013 on Community Organizations is not effective in preventing the mass organizations that are against the Pancasila. Prior to this Lieu of Law, the case of the dissolution of mass organizations was carried out through the District Court. However, in Lieu of Law No. 2 of 2017 Chapter 80A which stipulates that in revocation of certificates registered by the Minister at the same time declared dissolved. The President shall have the right to enact a Government Regulation in lieu of law. As this is not in accordance with the state of Indonesia when the issuance of this lieu of law. The aims of writing this thesis are; First, to know what is the political law in Government Regulation Substitute Law No. 2 of 2017. Second, to know whether Lieu of Law No. 2 of 2017 in accordance with the provisions of Chapter 22 Point (1) of the Constitution The Republic of Indonesia of 1945.*

*This research is normative legal type research in finding the truth of coherence. This normative legal research uses secondary data, the data collecting technique of this research is using literature studies.*

*From the results of the research, there are two main things that can be concluded. First, the legal politics of the establishment of Lieu of the Law No. 2 of 2017 is the process of dissolution of accelerated social organizations in terms of its mechanism; Secondly, the appropriateness of crucial meanings between Lieu of the Law. No. 2 of 2017 and the provisions of Chapter 22 Point (1) of The 1945 Constitution is not fully fulfilled. The writer's suggestion, Firstly, in forming the law the government have to establish the direction of the policy with the objectives of the state of Indonesia; Secondly, the President should analyze the elements of the interests of the force based on the considerations of the experts of law as well as the consideration of state circumstances.*

**Keywords: Political Law - Dissolution - Mass Organization**

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.<sup>1</sup> Politik hukum itu tidak bersifat permanen atau jangka panjang dan ada yang bersifat periodik.

Posisi politik hukum nasional yang akan, sedang, dan telah diberlakukan di wilayah yuridiksi Republik Indonesia sangat penting karena hal itu akan dijadikan sebagai pedoman dasar dalam proses penentuan nilai-nilai, penetapan, pembentukan, dan pengembangan hukum di Indonesia. Artinya, baik secara normatif maupun praktis-fungsional, penyelenggara negara harus menjadikan politik hukum nasional sebagai acuan pertama dan utama dalam proses-proses diatas.

Dalam hal ini terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak terlepas dari peran politik, dapat dikatakan setiap peraturan perundang-undangan memiliki politik hukumnya sendiri atau arah kebijakannya sendiri, demi tercapainya cita cita negara.

Pada hakikatnya dalam pembentukan suatu Peraturan Perundang-undang di Indonesia, seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dibutuhkan suatu politik hukum, yang mana dalam pembentukan peraturan tersebut memiliki arah

kebijakan yang jelas dan terarah sesuai dengan porsinya dan bertujuan untuk mencapai cita-cita negara. Cita-cita negara tersebut meliputi keamanan publik negara manapun hal ini terkait langsung dengan masalah hukum, politik, sosial, hak asasi manusia dan pembangunan.<sup>2</sup>

Sejarah penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 pada tanggal 12 Juli 2017 dilatar klaim pemerintah yang merasa UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan tidak efektif mencegah Ormas yang bertentangan dengan Pancasila.

Sebelum Perppu ini berlaku dalam hal pembubaran organisasi kemasyarakatan dilakukan melalui Pengadilan Negeri yang diajukan oleh Kejaksaan dan melalui beberapa tahapan yaitu dari tahap peringatan tertulis sampai pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum yang mana diatur dalam Pasal 70-78 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan. Tetapi berbeda hal dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2017 Pasal 80A yang mengatur bahwa dalam pencabutan surat keterangan terdaftar oleh Menteri sekaligus dinyatakan bubar.

---

<sup>1</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 1.

---

<sup>2</sup> Dawit Kiros Fantaye, "Fighting Corruption And Embezzlement In Third World Countries", *Journal of Criminal Law*, Thomson Reuters Law, No 9 December 2004, hlm. 1.

Dalam hal menetapkan sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang telah diatur secara jelas dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Unsur kepentingan yang memaksa (*noodtoestand*) harus menunjukkan 2 ciri umum yaitu: adanya krisis dan kemendesakan.<sup>3</sup>

Penelitian yang dilakukan oleh Penulis dalam skripsi ini adalah penelitian terhadap politik hukum dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 dan kesesuaian makna ihwal kepentingan yang memaksa dalam perppu tersebut dengan keadaan negara.

Berdasarkan dari permasalahan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yuridis normative yang berjudul **“Politik Hukum Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 dan Dikaitkan Dengan Ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”**.

---

<sup>3</sup> Dodi Haryono, *Buku Ajar Ilmu Perundang-Undangan*, Pusat Pengembangan Pendidikan Universitas Riau, Pekanbaru., hlm. 40-41.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah politik hukum pembubaran organisasi kemasyarakatan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017?
2. Apakah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 sesuai dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui bagaimanakah politik hukum pembubaran organisasi kemasyarakatan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017.
- b. Untuk mengetahui apakah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 sesuai dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **2. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada setiap perguruan tinggi yaitu syarat dalam menempuh ujian akhir untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum.

- b. Untuk menambah pengetahuan penulis, terutama untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang telah penulis peroleh selama perkuliahan.
- c. Sebagai sumbangan pemikiran penulis terhadap almamater dalam mengembangkan hukum tata negara yang berkenaan dengan politik hukum pembuatan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia.
- d. Sebagai bahan pertimbangan bagi penelitian selanjutnya, khususnya dalam penelitian yang sama.
- e. Sebagai sumbangan pemikiran guna menjadi bahan kolektif perpustakaan Universitas Riau.

#### **D. Kerangka Teori**

##### **1. Teori Politik Hukum**

Politik hukum adalah “kebijakan” yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau perlu dirubah, atau hukum mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintah dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti mensejahterakan

rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud.<sup>4</sup>

Abdul Hakim Garuda Nusantara. Menurutnya, politik hukum nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu.<sup>5</sup>

Penulis menggunakan teori ini, karena mengkaji mengenai arah kebijakan dari suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 diperlukannya sebuah teori Politik Hukum. Agar dengan adanya perpu tersebut dapat meraih cita dan mencapai tujuan negara Indonesia dengan landasan dan panduan sesuai dengan politik hukumnya.

##### **2. Teori Perundang-undangan**

Menurut S. J. Fockema Andrea dalam bukunya “*Rechtsgeleerd handwoordenboek*,” perundang-undangan atau *legislation/wetgeving/gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu: “perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan—

<sup>4</sup> Bintan Regen Saragih, *Politik Hukum*, CV.Utomo, Bandung, 2006, hlm. 17.

<sup>5</sup> Dessy Artina, “Poitik Hukum Kesetaraan Gender Di Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Edisi I, No. 1 Agustus 2010, hlm. 53.

peraturan negara baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah; perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah”.<sup>6</sup>

A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa teori perundang-undangan berorientasi pada upaya mengusahakan kejelasan dan kejernihan pemahaman serta bersifat kognitif, antara lain pemahaman tentang undang-undang, pembentukan undang-undang.<sup>7</sup>

Penulis menggunakan teori ini karena dalam mengkaji permasalahan mengenai pembubaran organisasi kemasyarakatan yang dikeluarkan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diperlukan teori perundang-undangan dikarenakan Perppu termasuk dalam kategori Peraturan Perundang-undangan yang memiliki ciri dan sifatnya sendiri.

### 3. Teori Konstitusi

James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai “suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan

melalui hukum. Dengan kata lain, hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan”.<sup>8</sup>

Menurut pandangan Karl Loewenstein, dalam setiap konstitusi selalu terdapat dua aspek penting, yaitu sifat idealnya sebagai teori dan sifat nyatanya sebagai praktik. Artinya, sebagai hukum tertinggi di dalam konstitusi itu selalu terkandung nilai-nilai ideal sebagai *das sollen* yang tidak selalu identik dengan *das sein* atau keadaan nyatanya di lapangan.<sup>9</sup>

Pelaksanaan konstitusi yang berlaku di suatu negara mempunyai beberapa kemungkinan yaitu pertama, konstitusi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang termuat didalamnya. Kedua, terdapat beberapa ketentuan konstitusi yang tidak dilaksanakan lagi meskipun secara resmi masih berlaku. Ketiga, konstitusi dilaksanakan tidak berdasarkan ketentuan yang termuat di dalamnya melainkan demi kepentingan suatu golongan atau pribadi tertentu.<sup>10</sup>

Penulis menggunakan teori ini karena dalam mengkaji

---

<sup>6</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan pembentukannya)*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 168.

<sup>7</sup> Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-undangan*, CV. Pustaka Media, Bandung, 2012, hlm. 18.

---

<sup>8</sup> C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 14-15.

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 108-109.

<sup>10</sup> Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Kreasi Total Media Yogyakarta, Yogyakarta, 2007, hlm. 54.

mengenai kesesuaian materi muatan antara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terutama dalam pasal 22 ayat (1) dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 diperlukannya sebuah teori konstitusi. Agar terlihat bagaimana sesuatu peraturan perundang-undangan dalam hal ini perppu memiliki materi muatan yang sama dengan konstitusi yang dimiliki oleh negara Republik Indonesia.

#### E. Kerangka Konseptual

1. Politik hukum adalah "*legal policy*" atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>11</sup>
2. Organisasi kemasyarakatan 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.<sup>12</sup>
3. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh

<sup>11</sup> Moh. Mahfud MD, *Op.cit*, hlm. 1.

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Presiden dalam ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>13</sup>

4. Konstitusi merupakan hukum dasar dan dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazimnya disebut UUD, dan dapat pula tidak tertulis.<sup>14</sup>

#### F. Metode Penelitian

##### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis yaitu penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal.<sup>15</sup> Penelitian hukum normatif 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 (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai dengan aturan hukum) atau prinsip hukum.<sup>16</sup>

##### 2. Sumber Data

Dalam sebuah penelitian hukum normatif sumber datanya adalah data sekunder. Bahan tersebut terbagi menjadi 3 yaitu:

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>14</sup> Novendri M. Nggilu, Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang partisipatif dan populis), UII Press Jogjakarta, Jogjakarta, 2014, hlm. 19.

<sup>15</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 118.

<sup>16</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 47.

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ;
- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan;
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013;
- 5) Bahan hukum lainnya.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum.<sup>17</sup>

#### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, indeks

kumulatif, dan sebagainya.

<sup>18</sup>

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik/prosedur

pengumpulan data yang dilakukan penulis dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan yaitu penulis mengambil kutipan dari buku bacaan, literatur, atau buku pendukung yang memiliki kaitannya dengan permasalahan yang akan diteliti.

### 4. Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis yang dilakukan adalah analisis *kualitatif* merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu mengumpulkan semua data yang diperlukan yang diperoleh dari bahan hukum primer dan sekunder.<sup>19</sup> Selanjutnya, penulis menarik suatu kesimpulan secara *deduktif*, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Politik Hukum pembubaran organisasi kemasyarakatan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2017

Politik hukum merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi

---

<sup>18</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 114.

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Pres, Jakarta, 2007, hlm. 25.

---

<sup>17</sup> *Ibid.* hlm. 32.

tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>20</sup>

Pada praktiknya, semua Presiden yang pernah menjabat di Negara Indonesia menggunakan kewenangan untuk membentuk Perppu. Adapun pertimbangan pembentukan suatu Perppu dapat dilihat dari konsideran Perppu tersebut. Dalam konsideran Perppu Nomor 2 Tahun 2017 dijelaskan bahwa dasar pertimbangan disahkannya Perppu tersebut.

Menurut analisa penulis, latar belakang mengapa Presiden mengeluarkan perppu ini adalah sebagaimana berdasarkan konsideran perppu. bahwa keinginan untuk merubah sistem pembubaran organisasi kemasyarakatan yang tidak sesuai dengan anggaran dasar organisasi kemasyarakatan yang telah terdaftar dan telah disahkan oleh Pemerintah dan bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam hal ini perpu tersebut menunjukkan arah yang akan dituju oleh negara Indonesia yaitu tidak lagi memakai sistem peradilan dalam pembubaran organisasi kemasyarakatan dan lebih mengarah kepada sistem administrasi.

Dalam hal Perppu Nomor 2 Tahun 2017 ini, tidak memberi

ruang kebebasan kepada organisasi kemasyarakatan dalam hal membela dirinya dari tuduhan yang menyatakan bahwa organisasi kemasyarakatan tersebut bersalah dan bertentangan dengan pancasila.

Politik hukum yang hendak dituju dari Perppu tersebut adalah proses pembubaran organisasi kemasyarakatan yang dipercepat dalam hal mekanismenya dibandingkan dengan pembubaran organisasi kemasyarakatan sebelum Perppu ini dikeluarkan dan agar menjadikan negara Indonesia yang bersatu dalam keberagaman tanpa memandang latar belakang etnis, agama, dan suku bangsa dalam menjalankan setiap organisasi kemasyarakatan yang ada di negara Indonesia.

#### **B. Kesesuaian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dari yang tertinggi sampai yang terendah di atur dala Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal tersebut menyebutkan bahwa jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

---

<sup>20</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 1.

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dari ketujuh jenis peraturan diatas, UUD 1945 Pasal 22 mengenai Perppu dalam hal ihwal kegentingan memaksa dapat diterbitkan oleh Presiden. Rumusan sebagai berikut:

- (1) Dalam hal ihwal 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.

Hans Kelsen, dalam bukunya *General Theory Of Law and State*, berkaitan dengan posisi tertinggi UUD 1945 dalam hirarki Peraturan Perundang-undangan sesungguhnya tidak bisa dilepaskan dari fungsinya sebagai konstitusi negara, mengatakan konstitusi terdiri dari norma-norma hukum secara umum.<sup>21</sup>

Posisi UUD 1945 sebagai hukum dasar inilah yang memberikan konsekuensi hukum

bahwa setiap materi yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan materi-materi dalam UUD 1945. Hal ini terkait dengan salah satu fungsi konstitusi dalam suatu negara, sebagaimana dikemukakan oleh Hence van Masrseveen, sebagai *a politicolegal decoment*, yaitu dokumen politik dan hukum suatu negara yang berfungsi sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum suatu negara (*as a means of forming the state's awn poltical and legal system*).<sup>22</sup>

Pakar hukum UNS Surakarta, Agust Riewanto, menyatakan pranata ketatanegaraan telah mengakomodasi Presiden untuk mengeluarkan Perppu, yakni Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan dalam situasi darurat Presiden diberi kewenangan untuk mengeluarkan perppu. UUD 1945 tidak menyediakan tafsir secara eksplisit mengenai situasi darurat tersebut sehingga tafsiran situasi darurat sangat bergantung pada subjektivitas Presiden.<sup>23</sup>

Perkataan "kegentingan yang memaksa" dapat dikatakan berkaitan dengan kendala ketersediaan waktu yang sangat terbatas untuk menetapkan suatu undang-undang yang dibutuhkan mendesak sehingga sebagai jalan keluarnya Presiden diberikan hak dan fasilitas konstitusional untuk menetapkan Perppu untuk

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 33.

<sup>23</sup> Monika Suhayati, "Kontroversi Perppu Pilkada dan Perppu Pemda", *Jurnal Singkat Hukum*, Vo;. VI. No. 20 Oktober 2014, hlm. 1.

<sup>21</sup> Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 32.

sementara waktu. Hal ihkwal kegentingan yang memaksa ini hanya mengutamakan unsur: (i) kebutuhan hukum yang bersifat mendesak (proporsional legal necessity), sementara (ii) waktu yang tersedia sangat terbatas (limited time) dan tidak memungkinkan untuk ditetapkannya undang-undang yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hukum itu. Sementara itu, soal ancamannya terhadap keselamatan jiwa, raga, kekayaan, ataupun lingkungan hidup tidak dipersoalkan.<sup>24</sup>

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 138/PUU-VII/2009, dijelaskan 3 (tiga) persyaratan keadaan yang harus dipenuhi dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, yakni sebagai berikut:<sup>25</sup>

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-

---

<sup>24</sup> Ni'matul Huda, "Pengujian Perppu Oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Vol. 7. No. 5 Oktober 2010, hlm. 5-6.

<sup>25</sup> Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 138/PUU-VII/2009, halaman 20.

undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Penulis akan menguraikan syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa: (1) keadaan yang dimaksud adalah kebutuhan akan Undang-Undang sangatlah mendesak untuk menyelesaikan persoalan kenegaraan yang sangat penting yang dirasakan oleh seluruh bangsa. Menurut penulis hal ini jelas sudah diatur tetapi dalam kurun waktu yang tidak singkat untuk menyelesaikan masalah hukum tersebut.

Menurut penulis syarat (2) analisisnya demikian dalam konsideran menimbang butir (d) perppu ini, bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan, karena Undang-Undang cukup memadai dengan adanya ketetapan aturan larangan serta sanksi yang sudah jelas. Maka syarat yang kedua ini tidak terpenuhi.

Menurut penulis syarat (3) mengenai tidak dapat diatasi dengan membuat Undang-Undang karena akan memakan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan, menurut konsideran menimbang butir (e).

Asas *contrarius actus* artinya badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara

dengan sendirinya berwenang membatalkan. Dalam hal ini yang mengeluarkan surat keterangan terdaftar ormas yaitu menteri, gubernur, atau bupati/walikota (Pasal 17 UU Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan), tetapi dengan keluarnya perppu dalam Pasal 62 dan 80A menyatakan bahwa Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia sesuai dengan kewenangannya melakukan pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan sataus badan hukum sekaligus dinyatakan bubar.

Maka demikian syarat (3) ini memang sudah terpenuhi tetapi jika kita lihat kinerja pengawasan dan pemberdayaan ormas yang dilakukan oleh pemerintah berjalan sebagaimana mestinya maka hal ini mungkin saja tidak akan terjadi.

Keadaan darurat yang dapat mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain kegiatan ormas tertentu yang telah melakukan tindakan permusuhan antara lain, ucapan, pernyataan sikap atau aspirasi baik secara lisan maupun tertulis, melalui media elektronik ataupun tidak memakai media elektronik, yang menimbulkan kebencian baik terhadap kelompok tertentu maupun terhadap mereka yang termasuk ke dalam penyelenggaraan negara.

Disamping perdebatan yang demikian, terdapat beberapa pendapat pakar hukum tata negara yang sepakat menolak adanya Perrpu Ormas ini, yaitu: Irman Putra Sidin, Refly Harun, dan Yusril Ihza Mahendra.

Jika penulis bandingkan dengan Perppu Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, maka dapat ditarik kesimpulan bahwasannya pada saat dikeluarkan perppu tersebut terjadinya terorisme di berbagai tempat telah menimbulkan kerugian baik materil maupun immateril serta menimbulkan ketidakamanan bagi masyarakat, sehingga mendesak untuk dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang guna segera dapat diciptakan suasana yang kondusif bagi pemeliharaan ketertiban dan keamanan tanpa meninggalkan prinsip-prinsip hukum.<sup>26</sup>

Serta pada tanggal 12 oktober 2002 telah terjadi serangkaian peledakan bom di Bali, peristiwa ini menelan 184 korban jiwa tewas dan ratusan lainnya luka-luka. Maka Pemerintah berpendapat bahwa syarat “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah terpenuhi, sidang kabinet hari senin tanggal 14 oktober 2002 secara khusus membahas

---

<sup>26</sup> Bagian Penjelasan pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

peledakan bom di Bali juga telah mendiskusikan kemungkinan ditetapkannya peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu).<sup>27</sup>

Jika dibandingkan dengan kesesuaian makna kegentingan yang memaksa antara Perppu Nomor 2 Tahun 2017 dengan Ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memiliki bermacam-macam perspektif dari mana sudut pandang seseorang akan makna kegentingan yang memaksa, yang mana dapat dilihat dalam pembahasan di atas, yaitu jika dilihat dari sudut pandang presiden maka Perppu Nomor 2 Tahun 2017 memiliki unsur kegentingan yang memaksa dikarenakan tergantung kepada penilaian subjektif Presiden, namun demikian tidak berarti bahwa secara absolute tergantung kepada penilaian subjektif Presiden karena sebagaimana telah diuraikan di atas penilaian subjektif Presiden tersebut harus didasarkan kepada keadaan yang objektif yaitu tiga syarat sebagai parameter adanya kegentingan yang memaksa.

Maka menurut analisa penulis, penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tidak sepenuhnya memuat unsur makna kegentingan yang memaksa, dikarenakan dalam menyelesaikan masalah hukum tersebut tidak harus dengan cara cepat, Undang-undang yang lama masih dapat digunakan untuk menyelesaikan

masalah hukum tersebut, ataupun kekosongan hukum tersebut masih dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa. Dan pemaknaan makna kegentingan yang memaksa, sebenarnya tidak perlu digunakan dalam permasalahan hukum pembubaran organisasi kemasyarakatan jika pengawasan dan pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah daerah terlaksana sebagaimana semestinya.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Penulis, maka Penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Politik hukum pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 adalah proses pembubaran organisasi kemasyarakatan yang dipercepat dalam hal mekanismenya, menghilangkan organisasi kemasyarakatan yang dianggap radikal atau bertentangan dengan ideologi negara Indonesia yaitu Pancasila. Agar dengan cara yang demikian dapat menjadikan negara Indonesia yang bersatu dalam keberagaman tanpa memandang latar belakang etnis, agama, dan suku bangsa. Implikasi yuridis dengan diterbitkannya Perppu ini adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang organisasi kemasyarakatan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan

---

<sup>27</sup> Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 013/PUU-I/2003, halaman 17.

dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

2. Kesesuaian makna kegentingan yang memaksa antara Perppu Nomor 2 Tahun 2017 dengan Ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memiliki bermacam-macam perspektif, jika dilihat dari sudut pandang presiden maka Perppu Nomor 2 Tahun 2017 memiliki unsur kegentingan yang memaksa, jika dilihat dari sudut pandang penulis dalam hal penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tidak sepenuhnya memuat unsur makna kegentingan yang memaksa.

#### **B. Saran**

1. Dalam hal menetapkan politik hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan, maka pemimpin negara dalam hal ini Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang harus menetapkan terlebih dahulu arah kebijakan yang akan dituju sesuai dengan tujuan negara Indonesia berdasarkan Pancasila, sehingga tidak menghasilkan suatu produk perundang-undangan yang hanya sia-sia dan tidak membawa kesejahteraan.
2. Dalam hal membentuk Perppu, seharusnya Presiden menganalisis dengan baik unsur hal ihwal kepentingan yang memaksa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan para ahli hukum tata negara

serta pertimbangan keadaan negara pada saat ingin dikeluarkannya sebuah Perppu, sehingga ini benar-benar menjadi dasar objektif untuk dikeluarkannya Perppu. Serta Presiden dapat menggunakan kewengannya yang telah diamatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk membentuk Perppu dengan sebaik-baiknya demi kepentingan rakyat Indonesia, dan untuk mewujudkan cita-cita Negara Republik Indonesia.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

##### **A. Buku**

- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Chaidir, Ellydar, 2007, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Haryono, Dodi, 2014, *Buku Ajar Ilmu Perundang-Undang, pusat Pengembangan Pendidikan Universitas Riau*, Pekanbaru.
- Indrati, Maria Farida, 1998, *Ilmu Perundang-undangan ( Dasar-dasar dan pembentukannya)*, Kanisius, Yogyakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2013, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta.

MD, Moh. Mahfud, 2010, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, Rajawali Pers, Jakarta.

\_\_\_\_\_, 2012, Politik Hukum Di Indonesia, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Nggilu, Novendri M, 2014, Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang partisipatif dan populis), UII Press Jogjakarta, Jogjakarta.

Saragih, Bintan Regen, 2006, Politik Hukum, CV. Utomo, Bandung.

Soekanto, Soerjono, 2007, Pengantar Penelitian Hukum, UI-Pres, Jakarta.

Strong, C. F, 2011, Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk, Nusa Media, Bandung.

Sunggono, Bambang, 2011, Metodologi Penelitian Hukum, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Syamsuddin, Aziz, 2013, Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang, Sinar Grafika, Jakarta.

Syarifin, Pipin dan Dedah Jubaedah, 2012, Ilmu Perundang-undangan, CV. Pustaka Media, Bandung.

#### **B. Jurnal/Kamus/Makalah**

Artina, Dessy, 2010, "Politik Hukum Kesetaraan Gender Di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Edisi I, No. 1 Agustus.

Fantaye, Dawit Kiros, 2004, "Fighting Corruption And Embezzlement In Third World Countries", *Journal of Criminal Law*, Thomson Reuters Law, No. 9 December.

Huda, Ni'matul, 2010, "Pengujian Perppu Oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Vol. 7. No. 5 Oktober.

Suhayati, Monika, 2014, "Kontroversi Perppu Pilkada dan Perppu Pemda", *Jurnal Singkat Hukum*, Vo;. VI. No. 20 Oktober.

#### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

Undang-Undang 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2002 Nomor 106, Tambahan  
Lembaran Negara Republik  
Indonesia Nomor 4232.

Putusan Mahkamah Konstitusi  
Republik Indonesia Nomor  
013/PUU-I/2003.

Putusan Mahkamah Konstitusi  
Republik Indonesia Nomor  
138/PUU-VII/2009.