

KEDUDUKAN PERPPU ORMAS DALAM NEGARA HUKUM INDONESIA

Auliya Khasanofa

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang
Email: auliyakhasanofa@gmail.com

Abstrak

Salah satu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang dibentuk oleh Presiden Jokowi adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu Ormas) pada tanggal 10 Juli 2017. Perppu Ormas ini menimbulkan pro dan kontra. Sebagai tindak lanjut dari Perppu Ormas Pada tanggal 19 Juli 2017, Kementerian Hukum dan HAM mencabut status badan hukum sekaligus membubarkan organisasi Hizbut Tahrir Indonesia (HTI). Pemerintah menilai bahwa HTI telah menimbulkan keresahan dalam masyarakat serta diduga merongrong keberadaan Pancasila dan UUD. Pokok-pokok dalam Perppu Ormas yang kontradiktif terhadap negara hukum yakni tindakan yang represif terhadap Ormas, akan membelenggu dan menjadi 'senjata pemusnah massal'. Kelompok atau perkumpulan organisasi masyarakat akan semakin ketakutan, menimbulkan kewaspadaan, melahirkan perlawanan, muncul kebencian atau permusuhan kepada pemerintah, dan semakin menjauhkan diri dari peran serta civil society dalam memajukan bangsa dan negara. Pada akhirnya, negara menjadi superior terhadap Ormas ketika dipandang secara sepihak maupun subyektif melakukan perbuatan yang menyimpang. Hal yang demikian jika dibiarkan, akan menjadi suasana tidak kondusif bagi negara hukum yang menjunjung nilai-nilai HAM. Selain gesekan yang bersifat horizontal, secara perlahan akan mengarahkan kepada gesekan atau konflik vertikal, yakni pengurus atau anggota ormas melawan negara. Hal demikian justru akan merusak tatanan bernegara, dalam konteks esensi negara hukum (rechtstaat) yang berubah menjadi negara kekuasaan (machtstaats).

Kata Kunci : Perppu, Organisasi Masyarakat, Negara Hukum Indonesia

I. PENDAHULUAN

Pembentukan peraturan perundangan-undangan dalam situasi krisis. Setiap penyelenggaraan negara atau pemerintahan selalu dihadapkan pada kemungkinan terjadinya krisis. Untuk memulihkan krisis tersebut diperlukan cara-cara luar biasa, baik berupa pembentukan peraturan perundang-undangan ataupun tindakan-tindakan hukum tertentu di Indonesia dikenal dengan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang (Perppu) yang pelaksanaannya sering menimbulkan kontroversi. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) pada Pasal 22 ayat (1) menyebutkan bahwa dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang.

Mekanisme mengenai Perppu dapat dijumpai pada Pasal 1 angka 4 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (Selanjutnya disebut UU Nomor 12 Tahun 2011), dimana di dalam Pasal tersebut ditegaskan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. UU Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan Perpu sebagai peraturan perundang-undangan yang sejajar dengan undang-undang.¹ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal tersebut menyebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: *Pertama*. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; *Kedua*. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; *Ketiga*. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; *Keempat*. Peraturan Pemerintah; *Kelima*. Peraturan Presiden; *Keenam*. Peraturan Daerah Provinsi; dan *Ketujuh*. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 11 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang. (Suhayati, 2014:2)

Penafsiran terkait hal ihkwal kegentingan yang memaksa dapat dilihat dalam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Selanjutnya disebut MK) Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010. Dalam putusan tersebut MK memberikan tiga syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 tersebut, yaitu:

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 undang-undang terkait yang ada tetapi tidak memadai;

3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang dengan prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Bahwa dalam Putusan tersebut Mahkamah berpendapat: “Perppu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perppu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perpu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perppu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perppu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945. Dengan demikian Mahkamah berwenang untuk menguji Perpu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perpu tersebut telah menjadi Undang-Undang”.

Berdasarkan putusan tersebut, ternyata MK menyatakan berwenang untuk menguji Perppu dengan pertimbangan hukum bahwa kedudukan (hierarki) maupun materi muatan Perppu sama dengan undang-undang. Menjadi sejarah dan perkembangan baru telah lahir dengan adanya permohonan pengujian Perppu, karena MK menyatakan berwenang dalam menguji Perppu melalui pengujian perkara 138/PUU-VII/2009. Pada akhirnya menjadi Yurisprudensi dan diikuti oleh pengujian Perppu berikutnya, salah satunya yang pernah adalah Pengujian Perppu No. 1 tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, walaupun pada saat itu kehilangan objek karena telah disetujui oleh DPR menjadi undang-undang.

Pada praktiknya, semua Presiden yang pernah menjabat di Indonesia menggunakan kewenangannya untuk membentuk Perppu. Sejak era Soekarno. Selama memimpin Indonesia Soekarno menerbitkan Perppu sebanyak 143, Penjabat Presiden Juanda 24, Penjabat Presiden Mr Assat 6, Soeharto 8, BJ Habibie 3, Abdurrahman Wahid 3, Megawati 4, Susilo Bambang Yudhoyono 16 dan Joko Widodo 4, bisa juga bertambah lagi karena masih menjabat sampai dengan tahun 2019, . Total Perppu yang pernah dikeluarkan hingga era Joko Widodo adalah 211. (Foekh, 2011:64-65)

Salah satu Perppu yang dibentuk oleh Presiden Jokowi adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu Ormas) pada tanggal 10 Juli 2017. Perppu Ormas ini menimbulkan pro dan kontra. Sebagai tindak lanjut dari Perppu Ormas Pada tanggal 19 Juli 2017, Kementerian Hukum dan HAM mencabut status badan hukum sekaligus membubarkan organisasi Hizbut Tahrir Indonesia (HTI). Pemerintah menilai bahwa HTI telah menimbulkan keresahan dalam masyarakat serta diduga merongrong keberadaan Pancasila dan UUD. Tidak dapat dipungkiri bahwa penerbitan Perppu Ormas merupakan reaksi nyata Pemerintah dalam menanggapi Ormas HTI yang diduga menimbulkan keresahan sosial, memiliki persebaran yang berlangsung cepat, sementara UU Ormas tidak efektif untuk menerapkan sanksi bagi Ormas yang melanggar. (Suteki,2017:3)

Terlepas dari perdebatan pro dan kontra menjadi penting yaitu respon terhadap kedudukan Perppu, baik nyata maupun dugaan haruslah didasarkan kepada prinsip negara hukum. Pertanyaanya Bagaimana kedudukan Perppu Ormas dalam negara hukum Indonesia?

II. PEMBAHASAN

A. Kedudukan Perppu Ormas

UUD NRI Tahun 1945 mengatur dua hal “kedaruratan”: *Pertama*, Pasal 12 yang menyatakan “Presiden menetapkan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Kedaruratan dalam Pasal ini berkaitan dengan keadaan perang atau ancaman perang. Oleh karenanya, keadaan bahaya disini diartikan sebagai keadaan perang dan bahaya. Dalam beberapa bahasa asing dikenal dengan istilah “*Staat van Oorlog en Beleg*” (SOB), “*State of War*” atau “*State of Siege*”. Menurut ketentuan Pasal 12, ditetapkan terlebih dahulu keadaan bahaya, baru setelah itu diikuti dengan menetapkan peraturan dan tindakan tertentu. Saat ini, UU yang mengatur keadaan bahaya adalah UU No. 23/PrP/1959 yang mengatur Presiden menetapkan negara dalam keadaan bahaya apabila: (1) Keamanan atau ketertiban umum terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan, atau akibat bencana alam yang dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh aparaturnegara dengan cara-cara biasa. (2) Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan pelanggaran terhadap wilayah negara RI dengan cara apapun juga. (3) Negara dalam

keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan kehidupan negara.

Kedua, Pasal 22 ayat (1), (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945, masing-masing dinyatakan: “Dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”. Ayat (2): “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan dewan perwakilan rakyat dalam persidangan berikutnya”. Ayat (3): “Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut”. Ketentuan tersebut mengisyaratkan apabila keadaannya lebih genting, dan amat terpaksa dan memaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang ditentukan lebih dahulu oleh dan dalam suatu undang-undang, serta bagaimana akibat-akibat yang tidak sempat ditunggu dan ditetapkan dalam suatu undang-undang, Presiden berhak menetapkan Perppu sekaligus menyatakan suatu keadaan berbahaya dan darurat. (Huda, 2003:140) Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan dasar konstitusional kepada Presiden untuk mengatasi kedaruratan.

Unsur “kegentingan yang memaksa” harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: (1) ada krisis (*crisis*), dan (2) kemendesakan (*emergency*). Suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Kemendesakan (*emergency*) apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu, atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*) apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan, baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan. (Manan, 1999:158-159)

Mahkamah sendiri melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, dalam pertimbangannya menyatakan: “Bahwa dengan demikian pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Memang benar bahwa keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 dapat menyebabkan proses pembentukan Undang-Undang secara biasa atau normal tidak dapat dilaksanakan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945”. Berdasarkan pertimbangan tersebut, dapat dipahami bahwa sebagai penafsir konstitusi (*the interpreter of constitution*), Mahkamah telah menafsirkan Pasal 12 dan Pasal 22

ayat (1) UUD 1945, yang dibedakan antara “keadaan bahaya” dengan “kegentingan memaksa”

Dalam rangka meminimalkan sifat “kediktatoran” perppu, dan dikaitkan dengan prinsip negara hukum serta konstitusionalisme, maka dipandang perlu mengadakan beberapa pembatasan terhadap perppu. *Pertama*; berkenaan dengan makna “kegentingan yang memaksa”. Bagir Manan menyatakan suatu keadaan disebut sebagai “kegentingan yang memaksa” jika secara “nyata telah ada suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan tiba-tiba yang harus diatasi segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Dalam pengertian ini dapat pula dimasukkan kriteria telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*) apabila tidak diatur segera menimbulkan gangguan, baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan”. Dengan demikian, unsur “kegentingan yang memaksa” menunjukkan dua ciri umum, yaitu krisis dan kemendesakan. Suatu keadaan disebut krisis jika terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan umum dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*), sedangkan kemendesakan yaitu apabila terjadi keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan harus segera diatasi. Meminjam frasa dalam Pasal 16 Konstitusi Perancis 1958, disebut pula sebagai “*serious and immediate threat*” (ancaman yang langsung dan bersifat serius). Lebih lanjut, “kegentingan yang memaksa” harus didasarkan pada keadaan nyata, bukan perkiraan atau dugaan semata. *Kedua*; berkenaan dengan materi muatan. Sebagai sebuah peraturan yang dikeluarkan dalam keadaan “kegentingan yang memaksa”, perppu tidak dapat mengatur hal-hal yang bersifat ketatanegaraan, yaitu sebagai aturan yang mengatur susunan organisasi negara, pembagian kekuasaan dan hak-hak warga negara. UUDS 1950 menentukan bahwa UU Darurat hanya boleh mengatur hal-hal yang bersifat administrasi negara. Jika kita meminjam ketentuan tersebut, maka materi muatan Perppu hendaknya terbatas pada hal-hal yang mengatur jalannya pemerintahan (eksekutif atau administrasi negara). Menyamakan materi muatan Perppu dengan undang-undang berarti membuka peluang Perppu melakukan campur tangan pada cabang kekuasaan lain serta membuka peluang pemerintah (Presiden) untuk memperbesar kekuasaan. Hal ini secara nyata bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme yang menghendaki pembatasan kekuasaan. *Ketiga*; berkenaan dengan waktu. Perppu dikeluarkan jika DPR sedang dalam masa reses atau tidak bersidang. Selain itu,

perppu bersifat sementara (temporary). Ketentuan UUD 1945 mengharuskan perppu segera diajukan ke DPR pada masa sidang berikut. (Harijanti, 2017:2)

Penerbitan Perppu Nomor 2 tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan tidak memenuhi urgensi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan mengacu kepada Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 terkait tiga syarat kegentingan memaksa diterbitkannya suatu Perppu, dalam konteks ini tidak ada kegentingan yang memaksa, akan tetapi berkenaan dengan Ormas yang dianggap bertentangan dengan ideologi dan dasar negara dapat dikategorikan sebagai keadaan bahaya, sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UUD 1945.

Dalam dinamika ketatanegaraan, setiap ada peristiwa yang menyangkut satu kelompok atau satu orang, selalu direspon pemerintah dengan menerbitkan Perppu. Contohnya Perppu KPK, Perppu MK, dan terakhir Perppu Ormas. Peristiwa pembubaran satu kelompok Ormas Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), merupakan dorongan dan menjadi alasan utama pemerintah untuk menerbitkan Perppu. Sejatinnya, suatu gerakan Ormas yang dianggap terlarang sebenarnya sudah cukup memadai diatur didalam UU No. 17 tahun 2013 tentang Ormas. Pada akhirnya negara akan antipati dan resisten terhadap ormas-ormas yang lain. Padahal, tidak ada urgensinya dan tidak akan memberikan pengaruh yang besar dalam menjalankan roda pemerintahan. Tercatat, di pemerintahan SBY hanya Perppu Pilkada yang disetujui oleh DPR, dan Perppu MK yang kemudian disetujui menjadi undang-undang, meskipun pada akhirnya dibatalkan sendiri oleh MK Perppu yang telah disetujui menjadi undang-undang tersebut.

Pemerintah beralasan untuk mengantisipasi ancaman terhadap negara terkait dengan ormas yang dianggap bertentangan dengan dasar ideologi negara ataupun kegiatan-kegiatan yang dilarang, maka hal tersebut tidak sesuai dengan kegentingan yang memaksa, kemudian diterjemahkan bahaya itu sudah ada. Praktik-praktik Ormas yang seperti itu hanyalah diartikan sebagai “keadaan bahaya”, dan cukuplah negara mengatasinya cukup dengan menggunakan UU No. 17 tahun 2013 tentang Ormas, sehingga pemerintah semestinya menggunakan atau bahkan belum mencoba UU Ormas tersebut dalam mengatasi Ormas yang menyimpang. Selain hal tersebut, Mahkamah secara tidak langsung telah merekonstruksi Ormas sendiri melalui Putusan No. 82/PUU/XI-2013 yang diajukan oleh Pimpinan Pusat Muhammadiyah.

Pada tanggal 13 September 2013 sejumlah ketentuan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan pernah diajukan oleh Pemohon Organisasi Pimpinan Pusat Muhammadiyah, dan dicatat pada buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 82/PUU-XI/2013 pada tanggal 23 September 2013. Adapun Pasal-Pasal yang diajukan oleh Pemohon antara lain: Pasal 1 Angka 1, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 21, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 30 ayat (2), Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 34 ayat (1), Pasal 35, Pasal 36, Pasal 38, Pasal 40 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), Pasal 57 ayat (2), dan ayat (3), Pasal 58, Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 58, dan Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3). Dalam putusannya, Mahkamah mengabulkan sebagian permohonan antara lain Pasal 5, Pasal 8, Pasal 16 ayat (3), Pasal 17, Pasal 18, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 34, Pasal 40 ayat (1), dan Pasal 59 ayat (1) huruf a. Mencermati Pasal-Pasal yang dikabulkan oleh Mahkamah merupakan upaya rekonstruksi terhadap Ormas sendiri.

Dalam ilmu perundang-undangan, konsiderans memiliki nilai strategis dalam suatu peraturan perundang-undangan, karena didalamnya memuat pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan perundang-undangan, yakni unsur filosofis, yuridis, politis, dan sosiologis, serta unsur administratif. Posisi strategis dari konsiderans dalam suatu peraturan perundang-undangan itulah, maka kesalahan meletakkan argumentasi filosofis, yuridis, politis, dan sosiologis didalamnya bisa berakibat ‘fatal’ bagi ‘nasib’ peraturan tersebut. (Suprpto, 2007:108)

Dalam konsiderans huruf c, d, dan e Perppu Ormas. 8 terjadi permasalahan yang mendasar dari Presiden atas terbitnya Perppu No. 2 tahun 2017 tentang Perubahan atas UU No. 17 tahun 2013 15 tentang Organisasi Kemasyarakatan, dalam “konsideran menimbang”, khususnya pada huruf c, d, dan e. Huruf c berkenaan dengan persyaratan formil dan alasan diterbitkannya suatu Perppu yang tidak terpenuhi, huruf d berkenaan dengan kecurigaan negara melalui indikasi dan secara faktual ditemukannya asas maupun kegiatan Ormas yang bertentangan dengan Pancasila dan konstitusi, dan huruf e, berkenaan dengan diterapkannya asas *contrarius actus*. Dalam hukum administrasi negara, asas *contrarius actus* adalah ketika suatu badan atau pejabat tata usaha Negara menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya juga (otomatis), badan/pejabat tata usaha yang bersangkutan

yang berwenang membatalkannya. Jadi, asas tersebut meniadakan prosedur hukum pencabutan status badan hukum suatu ormas melalui pengadilan, digunakan oleh negara untuk memberangus hak berserikat dan berkumpul elemen masyarakat sipil yang menegasikan proses ajudikasi.

Permasalahan yang ada dalam Perppu Ormas seharusnya berpengaruh terhadap kedudukannya karena terjadi kesalahan fatal didalam jantungnya Perppu tersebut dan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

B. Perppu Ormas Bertentangan dengan Prinsip Negara Hukum Indonesia

Konsep negara hukum telah banyak didefinisikan oleh para filsuf dan ahli hukum, baik periode klasik maupun kontemporer. Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*government by law*) sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas. Oleh karena itu perlu pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dan kekuasaan negara untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan dari pihak penguasa. Bangunan negara hukum tersebut berkembang di negara-negara *Common Law* yang disebut sistem pemerintahan berdasarkan hukum, bukan berdasarkan kehendak manusia (*government by law, not by men*), sedangkan di negara-negara Eropa Kontinental dikenal konsep negara hukum (*Rechtstaat*), sebagai lawan dari negara kekuasaan (*machstaats*). Ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Setidak-tidaknya tiga ciri penting negara hukum (*the rule of law*) yang dikemukakan oleh A.V. Dicey, yakni *supremacy of law*, *equality before the law*, dan *due process of law*. (Dicey, 1959:33)

Dengan demikian, sejak kelahirannya konsep negara hukum atau *rule by law* ini memang dimaksudkan sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya (*abuse of power*, *abus de droit*). Konstruksi berpikir tersebut merupakan antitesa dari sistem /pemerintahan totaliter, diktator atau fasis, dan karena sistem negara totaliter/diktator sering memperlakukan rakyat dengan semena-mena tanpa memperhatikan harkat, martabat, dan hak-haknya, maka perlindungan hak-hak fundamental dari rakyat menjadi salah satu esensi dari suatu negara hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, kehadiran hukum dalam masyarakat diantaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang dapat bertubrukan satu sama lain,

oleh hukum diintegrasikan sedemikian rupa sehingga tubrukan-tubrukan tersebut dapat ditekan sekecil-kecilnya. Pengorganisasian kepentingan-kepentingan itu dilakukan dengan membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut. Memang, dalam suatu lalu-lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan di lain pihak. (Raharjo, 2006:12)

Lahirnya Perppu No. 2 tahun 2017 tentang Ormas, menyebabkan antara lain: tersumbatnya kran demokrasi, kebebasan berekspresi dalam menjalankan berbagai kegiatan yang ruang lingkupnya pendidikan dan pemberdayaan kepada masyarakat, dalam bentuk kegiatan sosialisasi, seminar, diskusi, maupun kerjasama dengan instansi terkait. Hal tersebut akan berimplikasi pada sikap apatisme sesama masyarakat, kelompok Ormas, terhambatnya kebebasan berserikat, berkreativitas, maupun menyatakan pendapat dalam konteks merespon isu-isu kekinian dalam praktik penyelenggaraan negara. Pada akhirnya Ormas akan terpasung dan terbungkam dalam merespon isu-isu kekinian yang menyangkut problematika kebangsaan, hingga matinya sikap kritis-konstruktivisme para anggota dan kreativitas diantara Ormas yang ada.

Implikasi Perppu tersebut berpotensi timbulnya gesekan-gesekan antar elemen kelompok Ormas karena perbedaan pandangan/sikap, negara akan antipati dan resistensi kepada Ormas, bahkan dalam Pasal 82A berkaitan dengan ketentuan pidana Perppu Ormas telah menambahkan subjek “anggota”, selain pengurus, dan terlebih lagi menambahkan “secara tidak langsung”. Anggota Ormas akan terbungkam, dan terjangkit sindrom “paranoid”, apalagi diikuti dengan kalimat “secara tidak langsung”. Selain pengurus, anggota yang “secara tidak langsung” melanggar ketentuan Pasal 59 ayat (3) dan ayat (4) Perppu Ormas terancam dipidana, padahal begitu banyaknya jumlah anggota tiap Ormas yang dikemudian hari akan terancam dipidana. Ketentuan tersebut juga sebagai indikasi terjadi ketidakkonsistenan maupun kontradiktif dengan penghormatan dan pemajuan HAM, terbukanya kran demokrasi, dan *political will* pemerintah atas prinsip-prinsip negara hukum.

Pokok-pokok dalam Perppu yang kontradiktif terhadap negara hukum yakni tindakan yang represif terhadap Ormas, akan membelenggu dan menjadi ‘senjata pemusnah massal’. Kelompok atau perkumpulan organisasi masyarakat akan semakin ketakutan, menimbulkan kewaspadaan, melahirkan perlawanan, muncul kebencian

atau permusuhan kepada pemerintah, dan semakin menjauhkan diri dari peran serta *civil society* dalam memajukan bangsa dan negara. Pada akhirnya, negara menjadi superior terhadap Ormas ketika dipandang secara sepihak maupun subyektif melakukan perbuatan yang menyimpang. Hal yang demikian jika dibiarkan, akan menjadi suasana tidak kondusif bagi negara hukum yang menjunjung nilai-nilai HAM. Selain gesekan yang bersifat horizontal, secara perlahan akan mengarahkan kepada gesekan atau konflik vertikal, yakni pengurus atau anggota ormas melawan negara. Hal demikian justru akan merusak tatanan bernegara, dalam konteks esensi negara hukum (*rechtstaat*) yang berubah menjadi negara kekuasaan (*machtstaats*).

Perppu ini berpotensi ‘menyasar’ ke ormas-ormas lain, sekalipun ormas besar yang memiliki mayoritas anggota di Indonesia, atau ormas yang sampai saat ini masih eksis menggunakan nama dasar negara Indonesia. Berapa ribu anggota yang pada akhirnya dipidana, hanya karena perbedaan pandangan terhadap kegiatan atau apapun itu yang dilarang berdasarkan ketentuan Perppu. Jelas, bahwa akan menilai subyektifitas kegiatan yang dilarang menurut penilaian pemerintah, lalu dipidana baik anggota maupun pengurus ormas, serta dicabut badan hukumnya dengan menegasikan *due process of law*, yang merupakan salah satu ciri negara hukum. Jelas Perppu Ormas bertentangan dengan prinsip negara hukum Indonesia.

Dewan Perwakilan Rakyat RI sebagai representasi kepentingan rakyat yang sah melalui pemilihan umum dalam sistem demokrasi ternyata jauh dari yang diharapkan. Perppu Ormas yang dibentuk Presiden Jokowi pada akhirnya disahkan menjadi UU Ormas yang jelas kedudukannya bermasalah dan mencederai negara hukum itu sendiri. Potensi negara mengarah kepada rezim represif kembali menguat dengan UU Ormas yang disahkan DPR RI.

III. PENUTUP

Kedudukan Perppu salah satunya tentang Ormas menimbulkan banyak masalah karena bisa ditafsirkan secara subyektif oleh Presiden sesuai kehendaknya. Perppu sebagai peraturan perundang-undangan khusus seharusnya tidak mudah dibentuk dan diterbitkan. Pembentukan Perppu dapat mengakibatkan munculnya keseweng-wenangan maka perlu ditinjau ulang keberedanya dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Perppu Ormas jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum yakni tindakan yang dilakukan terhadap Ormas tergantung selera pemerintah yang mengakibatkan dapat terjadi *abuse of power*. Perlindungan hak asasi manusia yang seharusnya dilakukan oleh negara menjadi terabaikan.

Saran dalam menyikapi keadaan darurat harus ada yang berwenang menafsirkannya sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, tidak lagi menjadi domain subyektif Presiden. Negara hukum Indonesia harus menjadi rujukan sehingga dalam situasi krisis tetap mengedepankan prinsip negara hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dicey, A.V., 1959, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London.
- Foek, Daniel Yusmic F, 2011, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu) Suatu Kajian Dari Prespektif Hukum Tata Negara Darurat*, Disertasi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia,
- Harijanti, Susi Dwi, 2017, *Menakar Kegentingan Memaksa Perppu*, Makalah disampaikan dalam acara Diskusi Publik “Membedah Makna ‘Kegentingan Memaksa’ dalam Perppu”, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Atmajaya dengan APHTN-HAN DKI Jakarta
- Huda, Ni'matul, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Cet. I*, Yogyakarta: FH UII Press
- Manan, Bagir, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII kerjasama dengan Gama Media
- Manan, Bagir, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Makalah, tanpa tahun.
- Raharjo, Satjipto, 2006, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, Suhayati, Suhayati, *Kontroversi Perppu Pilkada Dan Perppu Pemda*, Jurnal Singkat Hukum Vol. VI No.20/II/P3DI/Oktober/2014
- Suteki, 2017, *PERPPU ORMAS: Menjadikan Pemerintah Sebagai Extractive Institution dan Mendistorsi Prinsip Negara Hukum*, Keterangan Ahli dalam Sidang MK RI

Suprpto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 2, Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius

Website

[Http://sangpencerah.id/2017/10/muhammadiyah-akan-gugat-perpu-ormas-jika-disahkan-jadi-undang-undang](http://sangpencerah.id/2017/10/muhammadiyah-akan-gugat-perpu-ormas-jika-disahkan-jadi-undang-undang), di unduh pada tanggal 2 November 2017