

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KETENTUAN ASAS *CONTRARIUS ACTUS* MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2017 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2013 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN

Sidik Kahono, Muhammad Junaidi, A. Heru Nuswanto

Fakultas Hukum Universitas Semarang

Sidikalamshah@gmail.com

ABSTRAK

Organisasi kemasyarakatan merupakan wujud dari sistem negara hukum yang menjunjung nilai-nilai demokrasi. Dasar hukum hadirnya organisasi kemasyarakatan di Indonesia adalah Undang–Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang–Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang–Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Di dalam Undang-Undang Ormas yang baru ini telah diterapkan *asas contrarius actus* yang meniadakan prosedur peradilan dalam pembubaran ormas. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penerapan *asas contrarius actus* dalam pembubaran ormas di tinjau dari negara hukum. Jenis penelitian adalah yuridis normatif, spesifikasi penelitian menggunakan deskriptif analitis, dan metode analisis data yang di gunakan ialah analisis kualitatif. Metode penelitian tersebut disusun sebagai metode untuk merumuskan hasil penelitian. Dalam penelitian menunjukkan bahwa penerapan *asas contrarius actus* bukan hanya terdapat di dalam Undang–Undang organisasi kemasyarakatan yang baru, secara prinsipal di atur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Karena Undang-Undang ormas yang baru telah menerapkan *asas contrarius actus* yang dimana pemerintah secara wewenang dapat membubarkan ormas yang di anggap bertentangan dengan Pancasila dan UUD Tahun 1945 tanpa di sertai adanya *due process of law*. Jika diterapkan akan bertentangan dengan konsep sebuah Negara hukum.

Kata Kunci: *Negara hukum, Contrarius actus, Organisasi Kemasyarakatan.*

ABSTRACT

Social organization is a form of the rule of law system that upholds democratic values. The legal basis for the presence of social organizations in Indonesia is Law Number 16 of 2017 concerning the Establishment of Government Regulations of Law Number 2 of 2017 concerning Amendments to Law Number 17 of 2013 concerning Social Organizations. In the new social organization Law, the contrarius actus principle has been implemented which excludes judicial procedures in dissolving social organization. This study aims to determine the application of the contrarius actus principle in the dissolution of social organization in terms of the rule of law. The type of research is normative juridical, research specifications using analytical descriptive, and data analysis methods used are qualitative analysis. The research method is structured as a method for formulating research results. The research shows that the application of the contrarius actus principle is not only found in the new social organization law, principally governed in Law Number 30 Year 2014 concerning Government Administration. Because the new social organization Law has implemented the contrarius actus principle where by the government has the authority to dissolve social organizations which are considered to be in conflict with the Pancasila and the 1945 Constitution without the existence of due process of law. If implemented it would be contrary to the concept of a rule of law

Keywords: *Rule of law, Contrarius actus, Social Organization.*

A. Pendahuluan

Bangsa Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi. Demokrasi merupakan suatu proses institusionalisasi terhadap kemerdekaan manusia, kemerdekaan yang dari waktu ke waktu saling bertentangan dengan satu sama lain. Demokrasi mempunyai tujuan utama untuk mengekang keinginan atau hasrat sang penguasa negara yang cenderung tirani dan sewenang-wenang, dan karenanya kebebasan dan campur tangan pemerintah terhadap masalah privasi warganya merupakan dasar dari segala kebebasan manusia. Sebagai wujud implementasi nilai - nilai demokrasi dalam suatu negara hukum, hak kebebasan berserikat dan berkumpul dijamin di dalam konstitusi yang tertuang didalam Pasal 28E ayat (3). Dalam hal ini bangsa Indonesia mengakui adanya organisasi kemasyarakatan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Organisasi kemasyarakatan diharapkan dapat berpartisipasi mewujudkan tujuan dan kebijakan nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Jadi, keberadaan organisasi kemasyarakatan sangatlah penting dalam penyelenggaraan negara hukum yang demokratis, karena menjadi media aspirasi dan kontrol dari warga masyarakat sebagai pemilik kedaulatan terhadap pemerintah.

Untuk disebut sebagai negara hukum, ada beberapa kriteria atau unsur-unsur negara hukum yaitu, adanya supremasi hukum, pengakuan hak-hak asasi, adanya pemisahan kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan adanya peradilan administrasi.¹ Berdasarkan beberapa kriteria unsur-unsur negara hukum eropa kontinental tersebut, secara teoritis bangsa Indonesia dapatlah dikatakan semua unsur itu telah terpenuhi sebagai negara hukum dan mengandung makna untuk dilaksanakan dalam praktik kenegaraan dan pemerintahan, sebagaimana diketahui aspek teoritis tidaklah selalu sejalan dengan praktiknya ketika dilihat dari aspek praktisnya.² Dalam hal ini negara yang di wakili oleh pemerintah telah membuat produk hukum berupa Peraturan Perundang-undangan, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Jika dilihat alasan didalam konsideran dalam Undang-Undang tersebut, pemerintah memandang bahwa belum terwadahnya asas hukum administrasi, asas *contrarius actus*.

Asas *Contrarius actus* adalah asas dimana badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dan dengan sendirinya dapat membatalkan keputusannya. Dalam hal ini pejabat tata usaha negara tanpa melalui sebuah proses peradilan administrasi dapat mencabut atau membatalkannya keputusannya. Ketentuan tersebut telah bertolak belakang dengan unsur-unsur negara hukum eropa kontinental, yaitu salah satu unsurnya

¹Imam Kabul, *Paradigma Pembangunan Hukum di Indonesia: Analisis Potensi dan Problem* (Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005), halaman 53.

²*Ibid.*

adalah peradilan administrasi, karena pada dasarnya tujuan dari peradilan administrasi untuk menyelesaikan perselisihan antara penguasa dengan rakyatnya atau pejabat TUN dengan warga negaranya. Undang-Undang tersebut merupakan langkah mundur dari sebuah negara yang berasaskan demokrasi, karena seharusnya pemerintah tidak dapat membubarkan ormas begitu saja, tanpa melalui mekanisme peradilan administrasi dan hal itu akan bertolak belakang dengan unsur-unsur negara hukum.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana ketentuan *Asas Contrarius Actus* menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan?
2. Bagaimana prinsip-prinsip yang mendasari *Asas Contrarius Actus* dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan di tinjau dari negara hukum?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui ketentuan *Asas Contrarius Actus* menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
2. Untuk mengetahui prinsip-prinsip yang mendasari *Asas Contrarius Actus* dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan di tinjau dari negara hukum.

2. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan mempunyai nilai kemanfaatan baik secara teoritis maupun praktis.

1. Secara teoritis, hasil dari penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya bidang Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai wacana bahan kajian rujukan ormas dan pemerintah untuk melakukan evaluasi terhadap ketentuan *asas contrarius actus* di dalam undang-undang tersebut.

D. Tinjauan Pustaka

1. Negara Hukum

a. Definisi Negara Hukum

Gagasan tentang negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia memperkenalkan konsep *Nomoi*. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Pengertian negara hukum juga di tegaskan oleh para sarjana dan filosof, antara lain:³

- a. “Wiryono Projodikoro, negara hukum sebagai negara dimana para penguasa atau pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam melaksanakan tugas kenegaraan terikat pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
- b. Muhammad Yamin, negara hukum sebagai suatu negara yang menjalankan pemerintahan yang tidak menurut kemauan orang-orang yang memegang kekuasaan, melainkan menurut aturan tertulis yang dibuat oleh badan-badan perwakilan yang terbentuk secara sah, sesuai dengan asas “*the lawas and not menshall govern*”.

Selain yang telah disampaikan oleh para tokoh sarjana di atas, Philippus M. Hadjon juga berpendapat tentang negara hukum.⁴

“Negara hukum hakekatnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat, bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintah dilandasi oleh dua prinsip, prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum. Pengakuan dan perlindungan hukum.”

b. Sejarah Negara Hukum

Istilah negara hukum menurut sejarah lahir pada abad ke 19. Tetapi konsepsi negara hukum sendiri sesungguhnya sudah ada sekitar abad 17.⁵ Kemunculan konsep negara hukum pada waktu itu berada pada negara-negara eropa bagian barat. Tetapi jika mendalami lebih dalam tentang negara hukum, sesungguhnya konsep negara hukum telah di cetuskan oleh Plato. Konsep *Nomoi* yang dicetuskan oleh Plato dapat dikatakan sebagai cikal bakal dari munculnya negara hukum. Plato menjelaskan di dalam *Nomoi* bahwa kehidupan bernegara atau penyelenggara negara akan baik apabila dilakukan dengan menjadikan hukum sebagai dasar. Hukum dijadikan sebagai pola pengaturan kehidupan bernegara.

Jika hukum yang baik dijalankan dengan baik maka negara akan berjalan dengan baik juga. Hukum yang baik harus menjadi dasar agar negara dapat mencapai kehidupan yang baik bagi rakyat dan seluruh komponen negara.⁶ Pengembangan ide dari Plato tentang negara hukum kemudian dilanjutkan oleh muridnya, yaitu Aristoteles. Negara hukum dalam pandangan Aristoteles menyamakan seperti negara yang ada di zaman Yunani kuno. Negara pada zaman Yunani kuno lebih dikenal dengan polis atau kota yang mempunyai

³Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia* (Bandung: Mandar Maju, 2014), halaman 1.

⁴Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), halaman 24.

⁵Sarja, *Negara Hukum: Teori dan Praktek* (Yogyakarta: Thafa Media, 2016), halaman 14.

⁶*Ibid.*

wilayah kecil. Polis mengisyaratkan bahwa penyelenggaraan dan pengelolaan negara dilaksanakan dengan menggunakan musyawarah. Musyawarah yang dilakukan oleh seluruh rakyat memberi arti bahwa negara dikelola oleh seluruh rakyat.⁷

c. Konsep Negara Hukum

Gagasan ide mengenai konsep negara hukum merupakan hal yang sangat mendasar dalam sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara, karena adanya konsep ini adalah bentuk penuangan hukum dalam mengatur suatu negara agar dapat berjalan sesuai prosedural. Oleh karena itu menurut F.J. Stahl ada empat unsur penting negara hukum:⁸

- a. Hak-hak manusia.
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu.
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*).
- d. Peradilan administrasi yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintah.”

Adapun syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis dalam negara hukum ialah:⁹

- a. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk menentukan perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*).
- c. Pemilihan umum yang bebas.
- d. Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
- e. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- f. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).”

Untuk mengetahui apakah suatu negara merupakan negara hukum atau bukan, instrument yang paling tepat digunakan sebagai tolok ukurnya adalah konstitusi negara yang bersangkutan, artinya apakah konstitusi negara yang bersangkutan memuat ketentuan tentang negara hukum atau tidak. Instrumen lain yang juga dapat dipakai sebagai indikator adalah kesepakatan ilmiah dikalangan para sarjana, berupa pandangan-pandangan tentang ciri-ciri ataupun unsur-unsur negara hukum.¹⁰

2. Organisasi Kemasyarakatan

a. Definisi Organisasi Kemasyarakatan

Pengertian tentang organisasi kemasyarakatan (ormas) menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan adalah “Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas adalah organisasi yang didirikan dan

⁷*Ibid.*, halaman 14-25.

⁸Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), halaman 113.

⁹*Ibid.*, halaman 116.

¹⁰Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia* (Bandung: Mandar Maju, 2014), halaman 4.

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 dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.¹¹

b. Fungsi Organisasi Kemasyarakatan

Mengenai fungsi ormas dapat kita lihat dalam Pasal 6 Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, yaitu:¹²

“Ormas berfungsi sebagai sarana:

- a. penyalur kegiatan sesuai dengan kepentingan anggota dan/atau tujuan organisasi;
- b. pembinaan dan pengembangan anggota untuk mewujudkan tujuan organisasi;
- c. penyalur aspirasi masyarakat;
- d. pemberdayaan masyarakat;
- e. pemenuhan pelayanan sosial;
- f. partisipasi masyarakat untuk memelihara, menjaga, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa; dan/atau
- g. pemelihara dan pelestari norma, nilai, dan etika dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”

c. Tujuan Organisasi Kemasyarakatan

Mengenai tentang tujuan organisasi kemasyarakatan dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, yaitu:

Ormas bertujuan:¹³

- a. meningkatkan partisipasi dan keberdayaan masyarakat;
- b. memberikan pelayanan kepada masyarakat;
- c. menjaga nilai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
- d. melestarikan dan memelihara norma, nilai, moral, etika, dan budaya yang hidup dalam masyarakat;
- e. melestarikan sumber daya alam dan lingkungan hidup;
- f. mengembangkan kesetiakawanan sosial, gotong royong, dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat;
- g. menjaga, memelihara, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa; dan
- h. mewujudkan tujuan negara.”

3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Definisi dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terdapat dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang bunyinya “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang

¹¹Pasal 1 ayat 1 Undang – Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

¹²*Ibid.*

¹³*Ibid.*

memaksa”. Hal ini secara konstitusional di atur didalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:¹⁴

- “(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Pressiden 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 di cabut.”

4. Asas *Contrarius Actus*

Asas *contrarius actus* dalam hukum administrasi adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara dengan sendirinya juga berwenang membatalkannya. Asas ini berlaku meskipun dalam keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak ada klausula pengaman yang lazimnya berbunyi: Apabila dikemudian hari ternyata ada kekeliruan atau kekhilafan maka keputusan ini akan di tinjau kembali.¹⁵ Bahwa asas *contrarius actus* ini berlaku dalam Keputusan Administrasi Negara. Asas ini menyebutkan yang berwenang mencabut keputusan adalah pembentuknya dan/atau pembuatnya sendiri. Asas ini juga digunakan sebagai dasar dalam setiap putusan pengadilan. Bahwa asas *Contrarius Actus* ini berlaku dalam Keputusan Administrasi Negara.

E. Metode Penelitian

1. Jenis/Tipe Pendekatan

Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *juridis normatif*, yakni peneliti melakukan peninjauan dengan cara meneliti atau mempelajari masalah dilihat dari peraturan perundang-undangan yang berlaku serta meneliti dari bahan hukum pustaka atau data sekunder.¹⁶

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian hukum ini termasuk spesifikasi penelitian deskriptif analistis yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum yang menyangkut permasalahan dalam penelitian ini.¹⁷ Bersifat deskriptif karena penelitian ini bermaksudkan untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis, aktual dan menyeluruh mengenai segala sesuatu hal yang diteliti, dan analisis adalah menganalisis sebuah gambaran dari adanya peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁸

3. Metode Pengumpulan Data

¹⁴Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁵Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djarmiati, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), halaman 83.

¹⁶Soerjono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), halaman 56.

¹⁷Moch Nazir, *Metode Penelitian* (Jakarta: Gralia Indonesia, 2008), halaman 84.

¹⁸Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), halaman 145.

Berdasarkan tipe penelitian yang dipergunakan yuridis normatif, maka untuk mendapatkan data yang objektif, jenis data yang dibutuhkan adalah data sekunder. Data sekunder yang di ambil meliputi bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, serta undang-undang yang berkaitan lainnya. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa hasil karya ilmiah para sarjana, referensi buku-buku yang berkaitan dengan teori hukum.¹⁹

4. Metode Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu metode analisis yang pada dasarnya mempergunakan pikiran logis, analitis, dengan logika induksi atau deduksi dengan analogi/interpretasi.²⁰ Sehingga bahan hukum yang telah diperoleh diuraikan dan dihubungkan kemudian ditarik sebuah kesimpulan.

F. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Ketentuan Asas Contrarius Actus Menurut Undang–Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang–Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang–Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan ialah embrio atas munculnya Undang- Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya di sebut undang-undang ormas yang baru. Di dalam konsideran Undang-Undang ormas yang baru dinyatakan bahwa pemerintah dalam menetapkan Undang-Undang tersebut, dengan alasan ditemukannya ormas yang secara faktual terbukti memiliki asas dan kegiatan yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dana alasan lain belum terwadahnya asas hukum administrasi, yaitu “asas contrarius actus” yang terdapat di dalam Pasal 62 ayat (3) Undang-Undang ormas yang baru.

Di dalam pasal tersebut di jelaskan bahwa pasal tersebut memberikan kewenangan penuh kepada Eksekutif untuk melakukan pencabutan badan hukum Ormas tanpa melalui mekanisme peradilan terlebih dahulu. Ketentuan tersebut sangat subyektif, sangat pasal karet (multi tafsir). Ketentuan pasal 62 ayat (3) juga di pertegas dengan ketentuan pasal 80 A UU

¹⁹Moch Nazir, *op.cit.*, halaman 119.

²⁰Tatang A. Amirin, *Menyusun Rencana Penelitian* (Jakarta: Rajawali, 1986), halaman 95.

ormas yang baru, apabila pencabutan badan hukum dilakukan maka sekaligus menyatakan ormas yang di cabut badan hukumnya bubar.

Hal ini dipandang berbeda dengan peraturan sebelumnya yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan 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. Asas *contrarius actus* sebenarnya juga telah melekat pada pejabat tanpa perlu di tegaskan ke dalam peraturan perundang-undangan lagi. Secara umum asas *contrarius actus* telah tertuang secara eksplisit di dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang bunyinya:

Di dalam UU Administrasi Pemerintahan juga diatur tentang kriteria atau batasan pemerintah untuk melakukan suatu pencabutan izin ormas yang tertuang di dalam pasal 64 ayat (1), yaitu apabila terjadi cacat wewenang, prosedur, dan/atau substansi. Dan menurut penulis kedudukan undang-undang ormas yang baru dalam rangka mempertegas mempertegas asas *contrarius actus* secara normatif tidaklah tepat.

2. Prinsip–Prinsip yang Mendasari Asas Contrarius Actus dalam Undang–Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang–Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang–Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan di Tinjau dari Negara Hukum

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.²¹

Untuk mewujudkan dan menjamin sistem demokrasi yang baik maka perlu di tuangkan dalam kaidah hukum. Dalam hal ini Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang–Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang–Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut undang-undang ormas yang baru. Yang mana peraturan ini merupakan salah satu dari dasar hukum tentang hak kebebasan berserikat dan berorganisasi, dimana hak tersebut merupakan bagian dari hak yang di golongankan ke dalam hak sipil dan politik.

²¹Irfan Rosyadi, “Analisis Terhadap Penghapusan Proses Peradilan dalam Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan” (Skripsi Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2018), halaman 131.

Dalam prinsipnya dikeluarkannya undang-undang ormas yang baru dalam pers rilis (12/7/2020) yang di sampaikan oleh Menko Polhukam Bapak Wiranto memberikan argument sebagai berikut:

1. Perppu tersebut diterbitkan dalam rangka tugas pemerintah untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia.
2. Organisasi kemasyarakatan (Ormas) di Indonesia yang saat ini mencapai 344.039 ormas, telah beraktifitas di segala bidang kehidupan, baik dalam tingkat nasional maupun di tingkat daerah, harus diberdayakan dan dibina, agar dapat memberikan kontribusi positif bagi pembangunan nasional.
3. Kenyataannya saat ini, terdapat kegiatan-kegiatan organisasi kemasyarakatan (ormas) yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Ini merupakan ancaman terhadap eksistensi bangsa, dengan telah menimbulkan konflik di masyarakat.
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan tidak lagi memadai sebagai sarana untuk mencegah meluasnya ideologi yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik dari aspek substantif terkait dengan norma, larangan, dan sanksi serta prosedur hukum yang ada. Antara lain, tidak terwadahnya asas hukum administrasi *contrarius actus* yaitu azas hukum bahwa lembaga yang mengeluarkan izin atau yang memberikan pengesahan adalah lembaga yang seharusnya mempunyai wewenang untuk mencabut atau membatalkannya.
5. Selama ini, pengertian tentang ajaran dan tindakan yang bertentangan dengan Pancasila dirumuskan secara sempit yaitu hanya sebatas pada ajaran *Atheisme, Marxisme, dan Leninisme*. Padahal sejarah Indonesia membuktikan bahwa ajaran-ajaran lain juga bisa dan bertentangan dengan Pancasila.”²²

Atas dasar argumen-argumen di atas, maka pemerintah memandang perlu menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Lebih lanjut, Perppu ini menjadi payung hukum bagi pemerintah agar dapat lebih leluasa, dalam menjamin, memberdayakan, dan membina ormas. Secara teoritis, dalam teori nilai keberlakuan kontistusi yang di kemukakan oleh Karl Loewenstein, ada 3 nilai yaitu, nilai normatif, nilai nominal, dan nilai semantik. Dan berlakunya Undang-Undang Ormas yang baru ini di pedomani dengan mengacu pada sebuah nilai semantik. Konstitusi yang bernilai semantik berarti, konstitusi itu secara hukum memang berlaku tetapi hanya sekedar untuk memberi bentuk atau melaksanakan kekuasaan politik. Konstitusi hanya sekedar istilah, karena pelaksanaannya harus slalu dihubungkan dengan kepentingan yang berkuasa.²³

Di dalam argument yang disampaikan oleh menkopolhukam bapak wiranto, terdapat alasan belum terwadahnya asas *contrarius actus*. Dengan adanya penerapan *asas contrarius actus* di dalam Undang-Undang Ormas yang baru. Maka pemerintah yang di wakili oleh kementerian hukum dan HAM dapat mencabut status badan hukum ormas tanpa harus melalui

²²Sudjito, “Membaca Kepentingan Politik di Balik Perppu Ormas dan Implikasi Sosiologisnya pada Masyarakat” (Law UII, 19 Oktober 2017), halaman 1.

²³Muhammad Junaidi, *Hukum Konstitusi: Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum* (Depok: Rajawali Pers, 2018), halaman 108.

mekanisme peradilan terlebih dahulu. Penegasian (peniadaan) proses peradilan inilah yang menjadi permasalahan ketika negara dalam hal ini pemerintah (eksekutif), dapat dengan mudah menyatakan ormas telah melanggar yang disebut sebagai mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Tidak adanya parameter yang jelas terhadap pelanggaran tersebut, dan tidak dapat diukur secara objektif. Mekanisme pembubaran seperti yang di atur oleh Undang-Undang Ormas yang baru ini adalah bentuk pemberhanguan hak kebebasan berserikat dengan memungkinkannya kesewenang-wenangan masuk di dalamnya, karena dianggap akan bertentangan dengan semangat reformasi dan prinsip demokrasi, serta negara hukum.

Padaahal dalam konsep Negara hukum, penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan tidak bersifat sentralistik. Negara hukum (*rechtsstaat*) sendiri cirinya adalah adanya pembatasan kekuasaan Negara (eksekutif).²⁴ Wewenang pembubaran Ormas yang tersentralistik dalam kekuasaan eksekutif akan melahirkan negara kekuasaan, bukan negara hukum. Seperti halnya definisi Negara hukum yang di kemukan\kan oleh filosof Yunani kuno, yaitu Plato.²⁵

“Negara hukum adalah untuk mencegah kekuasaan sewenang-wenang oleh penguasa negara dan untuk melindungi hak-hak rakyat dari tindakan pemerintah yang tidak adil dan kesewenang wenangan yang mengakibatkan penderitaan rakyat.”

Akan tetapi untuk disebut sebagai negara hukum, ada beberapa kriteria atau persyaratan yang menjadi negara hukum (*rechtstaat*) yaitu:²⁶

- a. Supremasi hukum
- b. Pengakuan hak – hak asasi
- c. Adanya pemisahan kekuasaan
- d. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang
- e. Peradilan Administrasi (PTUN).”

Dilihat dari sudut pandang penerapan dan penegakkan negara hukum, mutlak di butuhkan ada supremasi hukum (*the rule of law*). Dalam kenyataan *the rule of law* dapat di kelompokkan dalam arti formal ataupun materiil. Dalam arti formal, *the rule of law* berarti “*organised public power*”, yakni kekuasaan umum yang terorganisir, sehingga dengan pengertian ini setiap organisasi hukum atau negara mempunyai *rule of law*-nya masing-masing.²⁷

²⁴Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), halaman 281.

²⁵Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), halaman 6-7.

²⁶Imam Kabul, *Paradigma Pembangunan Hukum di Indonesia: Analisis Potensi dan Problem* (Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005), halaman 53.

²⁷Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam: Menyambut 73 Tahun* (Jakarta: Prenamedia Group, 2012), halaman 228.

Namun dalam penerapannya dan penegakkannya, *the rule of law* yang di maksud adalah ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk, sehingga ada *just law* dan *unjust law*. Dengan demikian inti penegakan *the rule of law* itu ialah adanya jaminan terhadap apa yang oleh masyarakat di pandang sebagai keadilan, khususnya keadilan sosial. Dengan demikian negara hukum dipastikan adanya, tidak hanya adanya sistem hukum, tetapi juga dengan adanya sistem peradilan yang baik, sehingga rakyat benar-benar dapat menikmati keadilan, dalam arti perlakuan yang adil, baik dari sesama warga negaranya maupun dari pemerintahannya. Dengan kata lain, bukan adanya hukum saja, yang mejamin terwujudnya negara hukum. Akan tetapi lebih dari itu, yakni adanya keadilan yang menjamin perlindungan hak-hak asasi manusia dan dapat dinikmati oleh setiap orang.²⁸

Menurut hemat penulis, ada 2 (dua) ketentuan pembubaran ormas yang di muat di dalam undang-undang ormas yang baru. *Pertama*, ketentuan tersebut merupakan sebuah langkah kemunduran demokrasi. Demokrasi adalah gagasan atau cara berpikir atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban, serta perlakuan yang sama bagi warga negara di hadapan hukum dan pemerintah.²⁹ Dalam demokrasi persamaan hukum menjadi sangat penting, yaitu baik rakyat maupun pemerintah yang mempunyai kesalahan harus tunduk pada lembaga peradilan dan menjunjung tinggi supremasi hukum, dengan demikian dalam demokrasi terdapat dua hal yang sangat penting yaitu kebebasan dan persamaan, tujuan akhirnya adalah menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*).

Dan *kedua*, dalam pembubaran ormas tersebut juga menghilangkan *due process of law*, dan pembagian kekuasaan dimana eksekutif memonopoli semua mekanisme pembubaran ormas. Pengaturan tersebut tentu bertentangan dengan konsep negara hukum. Pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara mutlak di perlukan, karena apabila fungsi kekuasaan negara terpusat dan terkonsentrasi di tangan satu orang akan menimbulkan kesewenang-wenangan yang berkecenderungan menindas hak-hak organisasi kemasyarakatan dan memberhangu keberlangsungan berdemokrasi dalam kehidupan bernegara.

Dalam hal ini peran pemerintah dalam melakukan pembubaran ormas seharusnya hanyalah bersifat administratif dalam artian menjalankan putusan pengadilan. Karenanya untuk mencegah eksekutif dari pemerintah maka kewenangan untuk memeriksa, meneliti, mengadili, dan memutuskan memberikan sanksi untuk dibekukan atau di bubarkannya sebuah ormas, harus berada pada lembaga yudikatif bukan lembaga eksekutif.

G. Penutup

1. Simpulan

²⁸*Ibid.*

²⁹Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia* (Bandung: Mandar Maju, 2014), halaman 57.

Berdasarkan pada pembahasan permasalahan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat penulis ambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Ketentuan asas *contrarius actus* menurut undang-undang ormas yang baru, dalam hal ini pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM dapat mencabut dan/atau membubarkan ormas tanpa melalui proses peradilan. Dan kedudukan undang-undang ormas yang baru dalam rangka mempertegas asas *contrarius actus* secara normatif tidaklah tepat untuk di terapkan dalam membubarkan ormas, karena asas *contrarius actus* sebenarnya telah melekat pada pejabat pemerintah tanpa perlu ditegaskan ke dalam peraturan perundang-undangan. Secara prinsipal tercantum dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan di pasal 64 ayat (1) undang-undang administrasi pemerintahan juga telah dijelaskan kriteria atau batasan pemerintah dalam melakukan pencabutan izin ormas.
2. Di dalam isi undang-undang ormas yang baru secara teoritis, dalam teori nilai keberlakuan konstitusi dipedomani dengan mengacu pada sebuah nilai keberlakuan semantik. Dan adanya tindakan melangkahi hukum. Pembubaran ormas dengan hanya berdasarkan pertimbangan subyektif pemerintah terhadap sebuah ormas dan penghilangan mekanisme peradilan (*due process of law*) dalam proses pembubaran sebuah ormas bagi penulis adalah pengingkaran terhadap hukum dan nilai - nilai demokrasi dan memupuskan tujuan-tujuan penting dalam negara hukum. Ini juga merupakan upaya penghilangan hak - hak demokrasi warga negara (sebuah usaha yang jelas membuka jalan menuju otoritarianisme). Kehadiran Peradilan adalah untuk mencegah praktik kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh pemerintah.

2. Saran

Dari hasil penelitian ini, penulis sarankan agar pemerintah melakukan evaluasi terhadap undang-undang ormas yang baru dengan menyertakan Lembaga peradilan terlebih dahulu dalam melakukan pembubaran ormas sebagai implementasi asas *due process of law*, yang menjadi ciri-ciri sebuah negara hukum. Dan perlu diupayakan terbentuknya nilai hukum yang baik, untuk mendukung penegakkan negara hukum dengan tidak membiarkan terjadinya penyalahgunaan kewenangan, atau membiarkannya tanpa penyelesaian yang tuntas, sesuai dengan prinsip persamaan di depan hukum dan pemerintah. berharap agar ormas-ormas yang ada di Indonesia dapat mematuhi ketentuan yang di atur di dalam undang-undang ormas yang baru. Dalam hal ini yang menjadi larangan-larangan organisasi kemasyarakatan di atur di dalam undang-undang tersebut.

Daftar Pustaka

a. Buku-buku:

- Amirin, Tatang A. *Menyusun Rencana Penelitian*. Jakarta: Rajawali, 1986.
- Asshidiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada 2010.
- Azhary, Muhammad Tahir. *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam Menyambut 73 Tahun Prof. Dr. H. Muhammad Tahir Azhary, S.H., Akademisi, Praktisi, Politisi*. Jakarta: Prenamedia Group, 2012.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Junaidi, Muhammad. *Hukum Konstitusi: Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum*. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Kabul, Imam. *Paradigma Pembangunan Hukum di Indonesia: Analisis Potensi dan Problem*. Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005.
- M. Hadjon, Philipus dan Tatiek Sri Djarmiati. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014.
- Nasution, Bahder Johan. *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar Maju, 2014.
- Nazir, Moch. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2008.
- Qamar, Nurul. *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Sarja. *Negara Hukum: Teori dan Praktek*. Yogyakarta: Thafa Media, 2016.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.
- Soerjono dan Abdurrahman. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2003.

b. Peraturan Perundang-undangan:

- Sekretariat Negara RI. Undang – Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Jakarta, 2017.
- Sekretariat Negara RI. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jakarta, 2019.

c. Karya Ilmiah/Laporan Penelitian:

- Rosyadi, Irfan. “Analisis Terhadap Penghapusan Proses Peradilan dalam Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan” Skripsi Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2018.

d. Seminar

Sudjito, “Membaca Kepentingan Politik di Balik Perppu Ormas dan Implikasi Sosiologisnya pada Masyarakat”. Law UII, 19 Oktober 2017.