ANALISIS MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2017 TENTANG KEORMASAN DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI DAN NEGARA HUKUM

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

IKRAR SANGUN WAWAI

No. Mahasiswa : 13410300

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

ANALISIS MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2017 TENTANG KEORMASAN DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI DAN NEGARA HUKUM

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana

(Strata-1) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



Oleh :

IKRAR SANGUN WAWAI

No. Mahasiswa : 13410300

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

F A K U L T A S H U K U M

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PERSETUJUAN

Analisis Materi Muatan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Keormasan Dalam Perspektif Demokrasi dan Negara Hukum

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
Pada Tanggal:

Yogyakarta, 8 Mei 2018
Dosen Pembimbing Tugas Akhir

(Prof. Dr.Ni'matul Huda.S.H.,M.Hum)
NIP: 904100108

بسم الله الرحمن الرحيم

" IMPLEMENTASI KEWENANGAN KPU DIY DALAM VERIFIKASI FAKTUAL PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU 2019 DI YOGYAKARTA"

HALAMAN PENGESAHAN

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran pada tanggal 04 Juni 2018 dan dinyatakan

LULUS

Yogyakarta, 04 Juni 2018

Tim Penguji		**Tanda Tangan**
1. Ketua	: Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum.	.....
2. Anggota	: Sri Hastuti Puspitasari., S.H.,M.H.	.....
3. Anggota	: Dr. Drs. Muntoha.,S.H.,M.Ag.	.....

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan

(Dr. H.AUNUR ROHIM FAQIH. SH.,M.Hum)

NIP :84410010

Analisis Materi Muatan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Keormasan Dalam Perspektif Demokrasi Dan Negara Hukum

Bismillahhirrohmanirrahim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama :**Ikrar Sangun Wawai**

No. Mahasiswa : **13410300**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul: **Analisis Materi Muatan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Keormasan Dalam Perspektif Demokrasi Dan Negara Hukum.** Karya ilmiah ini akan saya ajukan Kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yng dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinalitas), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan dengan hal diatas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no 2.), saya sanggup menerima sanksi, baik administratif, akademik, bahkan pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan kewajiban sayas, didepan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadipada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta

Pada tanggal 11 Mei 2018

Yang membuat pernyataan,



IKRAR SANGUN WAWAI

v

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Ikrar Sangun Wawai
2. Tempat Lahir : Tulung Pasik
3. Tangal Lahir : 08-09-1995
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : AB
6. Alamat Terakhir : Jln Sisingamangaraja Perum Green House No. RG 01 kel. Brontokusuman Kec. Mergangsan

Alamat Asal : Jln P. Legundi gg H2O No. 15a kec. Sukarame Kota Bandar Lampung

7. Identitas orangtua/ Wali :
   a. Nama Ayah : A. SAPRI
      Pekerjaan : PNS
   b. Nama Ibu : Dra. Herlina
      Pekerjaan : PNS
      Alamat Orangtua : Jln P. Legundi gg H2O No. 15a kec. Sukarame Kota Bandar Lampung
8. Riwayat Pendidikan :
   a. SD : SD Kristen no 4 Srimenanti
   b. SMP : SMPN 1 Bandar Sribhawono
   c. SMA/MA : SMAN 3 Bandar Lampung
9. Hobi : Sepak bola,Bola Basket

Yogyakarta, 11 Mei 2018

Yang Bersangkutan

IKRAR SANGUN WAWAI

No. Mahasiswa : 13410300

HALAMAN MOTTO

Allah Selalu Menjawab Doamu Dengan 3 Cara. Pertama, Langsung Mengabulkannya. Kedua, Menundanya. Ketiga, Menggantinya Dengan Yang Lebih Baik Untukmu,Maka Teruslah Berdoa Meskipun Kamu Mengetahui Bumi Akan Hancur Esok Hari

"Dunia ini ibarat bayangan. Kalau kau berusaha menangkapnya, ia akan lari. Tapi kalau kau membelakanginya, ia tak punya pilihan selain mengikutimu."

(*Ibnu Qayyim Al Jauziyyah*)

"Semakin sulit perjuangannya, Semakin besar kemenangannya"

(Thomas Paine)

"Bencana akibat kebodohan adalah sebesar-besarnya musibah seorang manusia"

(*Imam Al Ghazali*)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Kupersembahkan skripsi ini

**Untuk ayahanda dan ibunda tercinta.*

**Untuk seluruh keluargaku tercinta*

**Untuk kampusku dan para calon pemimpin bangsa*

**Untuk kemajuan ilmu di Bumi pertiwi Indonesia*

KATA PENGANTAR

بسم الله الرحمن الرحيم

Syukur ke hadirat Allah SWT, Dzat pemberi ni'mat yang tak mampu hamba ini berpaling dari-Nya, karena dengan rahmat dan karunia-Nya penulis mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul **"ANALISIS MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2017 TENTANG KEORMASAN DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI DAN NEGARA HUKUM"**, penyelesain tulisan ini merupakan akumulasi dari serangkain usaha penulis, ditopang bantuan bantuan berbagai pihak dalam berbagai bentuknya. Oleh karenanya tanpa bermaksud mengurangi penghargaan dan rasa terimakasih kepada semua pihak, penulis secara khusus menghaturkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas kesempatan yang diberikan bagi penulis untuk menimba ilmu di universitas tercinta ini.
2. Ibu Prof. Dr.Ni'matul Huda, SH.,M.Hum. yang telah bersedia meluangkan waktunya, memberikan kritik, saran dan diskusi selama proses penyelesaian tulisan ini. Dan beliau salah satu panutan saya selama proses menimba ilmu di kampus ini.
3. Bapak Anang Zubaidy.,S.H.,M.H. selaku Dosen Pendamping Akademik (DPA) yang selama ini telah memberikan banyak inspirasi selama proses perkuliahan di kampus yang tercinta ini.
4. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat penulis sebut satu persatu. Terimakasih atas curahan ilmu selama ini, semoga Allah SWT mengangkat derajat serta selalu melimpahkan kesehatan dan menjaga iman kita sekalian
5. Terimakasih kepada kedua orang tua saya yaitu ayah saya Ahmad Sapri dan ibu saya Dra Herlina yang telah membesarkan saya, mendidik saya, mensuport saya dari saya kecil hingga saya bisa menyelesaikan perkuliahan ini karna tanpa jerih payah kalian saya tidak akan bisa menjadi seperti sekarang ini.
6. Kepada kakak saya yang tercinta Inggit Suci Pratiwi SH dan Ibram Ragah Chalax serta adik saya tersayang Inti Ria Megawati saya ucapkan terimakasih bnayak karna telah menjadi saudaraku yang selalu mendukungku, menemaniku hingga saat ini.
7. Terimakasih kepada saudara Mawardi yang telah membimbing saya dikala saya sedang kesulitan mengerjakan skripsi ini. .
8. Kepada seluruh teman-teman saya yang sudah saya anggap seperti keluarga Misa, Mazhar, Dedy, Weda, Redy, Yoy, Ibad, Dwicky, Dwiki, Lian, Mawardi, Bima, Sendy, Marga, Baihaqi, Faisal, Ari, Yudha
9. Kepada teman-teman seperjuangan Skuad Kantin Sejahtera FH UII
10. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam lembaran ini. Insyaallah penulis tidak akan melupakan jasa-jasa kalian semua.

Selanjutnya, menyadari akan segala kekurangan dan keterbatasan yang ada dalam penulisan karya ini, maka semua kritik dan saran yang bersifat konstruktif akan penulis harga serta akan penulis indahkan demi terwujudnya sebuah karya yang baik. Selain itu, tulisan ini agar dapat menjadi sumbangsih dari pemikiran penulis untuk permasalahan

1.

hukum di Indonesia umum nya, dan tentang masalah Ormas khususnya. Demikian semoga Allah SWT senantiasa meridhoi kita semua.

Yogyakarta, 11 Mei 2018

IKRAR SANGUN WAWAI

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN PENGAJUAN ii

HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING iii

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR iv

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS v

HALAMAN CURRICULUM VITAE vi

HALAMAN MOTTO vii

HALAMAN PERSEMBAHAN viii

KATA PENGANTAR ix

DAFTAR ISI xi

ABSTRAK xiv

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang 1

B. Rumusan Masalah..... 11

C. Tujuan Penelitian 11

D. Tinjaun Pustaka 12

E. Metode Penelitian 20

F. Kerangka Skripsi 22

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, NEGARA HUKUM, DAN TEORI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A.Teori Demokrasi 23

A.1. Pengertian Demokrasi 23

A.2. Sejarah Demokrasi 30

A.3. Tujuan Demokrasi 36

A.4. Demokrasi Langsung dan Demokrasi Perwakilan 39

A.5.DemokrasiKonstitusional 42

B.Teori Negara Hukum 44

B.1.Pengertian Negara Hukum 44

B.2.Sejarah Perkembangan Negara Hukum 47

B.3.Tipe Negara Hukum. 51

B.4.Negara Hukum Dalam Konstitusi. 56

B.5.Elemen Negara Hukum 58

C.Teori Perundang-Undangan 62

C.1.Pengertian Perundang-Undangan 62

C.2. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan 65

C.3. Hukum Darurat Negara 68

BAB III PEMBAHASAN

A. Pasal 62, 65 dan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Keormasan Diubah Melalui Perpu Nomor 2 Tahun 2017 78

B. Materi Muatan UU Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Keormasan Dalam Perspektif Demokrasi Dan Negara Hukum 102

BAB IV PENUTUP

A. KESIMPULAN 115

B. SARAN 116

ABSTRAK

Polemik yang terjadi akibat dikeluarkannya Perpu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Keormasan oleh pemerintah menjadi perhatian seluruh masyarakat Indonesia. Tidak hanya para ahli yang mempertanyakan urgensi dikeluarkannya Perpu tersebut tetapi juga masyarakat. Karena begitu Perpu tersebut dikeluarkan pemerintah langsung membubarkan organisasi Hizbut Tahrir Indonesia atau yang lebih dikenal sebagai HTI. Alasan pembubaran ormas tersebut dikarenakan ideologinya bertentangan dengan ideologi negara yaitu Pancasila. Belum selesai polemik tersebut akhirnya Perpu Ormas pun disetujui menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang. Dimana dengan dikeluarkannya UU ini menghapus sejulmlah ketentuan Pasal antara lain Pasal, 62 yang mengatur tentang sanski administratif, Pasal 65 tentang pertimbangan MA, dan Pasal 68 tentang Putusan pengadilan di dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keormasan dan sejumlah Pasal lainnya yang ada di UU Nomor 17 Tahun 2013. Berangkat dari problematika diatas, maka muncullah beberapa pertanyaan yaitu: Mengapa Pasal 62, 65 dan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keormasan di ubah melalui Perpu No.2 Tahun 2017? Bagaimana materi muatan UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Keormasan dalam perspektif demokrasi dan negara hukum? Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat normatif-empiris, pendekatan yang dilakukan meliputi pendekatan wawancara, perundang-undangan dan konseptual. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data yang terkumpul kemudian dianlisa melalui analisa deskriptif kualitatif. Hasil analisi adalah bahwa dalam perspektif hukum, Perpu yang dikeluarkan oleh pemerintah adalah Konstitusional mengingat bahwa Presiden mempunyai kewenangan mengeluarkan Perpu dan juga materi yang diatur di dalamnya telah sesuai dengan aturan perundang-undang. Namun dalam perspektif demokrasi Perpu yang dikeluarkan Presiden telah menciderai hak Konsitusional warga negara terkait kebebasan berserikat, karena pemerintah dapat kapan saja membubarkan suatu ormas yang dianggap bertetentangan dengan Pancasila hanya berdasarkan subjektivitas Pemerintan tanpa harus terlebih dahulu melalui proses pengadilan.

Kata Kunci: Hukum, Demokrasi, Perpu,materi, Ormas, dan Pengadilan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Apabila melihat sistem politik ketatanegaraan Indonesai maka dapat diketahui bahwa Indonesai menganut sistem demokrasi. Hal tersebut dapat dilihat dari tujuan pembentukan negara seperti tercantum dalam *Preambule* Undang-undang Dasar Negara 1945 dimana tujuan negara ialah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka dibentuklah negara Indonesia ini yang berdasarkan kedaulatan rakyat, dimana kedaulatan rakyat tersebut dijalankan oleh Undang-Undang Dasar.

Di dalam Undang-Undang Dasar ditegaskan tentang kebebasan berserikat dalam Pasal 28E ayat (3) disebutkan" setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Oleh karena itu, hak untuk berkumpul atau berserikat termasuk hak asasi yang dimiliki oleh manusia. Demikian pula dengan berkumpul sekelompok warga negara yang membentuk ormas atau Organisasi Masyarakat merupakan hak yang mereka miliki atas jaminan UUD.

Sebelumnya polemik yang terjadi akibat dikeluarkannya Perpu Ormas oleh pemerintah menjadi perhatian seluruh masyarakat Indonesia. Tidak hanya para

ahli yang mempertanyakan urgensi dikeluarkannya Perpu tersebut tetapi juga masyarakat. Karena begitu Perpu tersebut dikeluarkan pemerintah langsung membubarkan organisasi Hizbut Tahrir Indonesia atau yang lebih dikenal sebagai HTI. Alasan pembubaran ormas tersebut dikarenakan ideologinya bertentangan dengan ideologi negara yaitu Pancasila. Belum selesai polemik tersebut akhirnya Perpu Ormas pun disetujui menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang.[1]

Di dalam UU No.16 Tahun 2017 tentang Ormas terdapat sejumlah perubahan yang sangat signifikan, diantarnya adalah perubahan mengenai sanksi administratif khususnya terkait peringatan tertulis, dimana di dalam UU Nomor 3 Tahun 2013 tentang Keormasan di jelaskan dalam Pasal 61 yaitu:

Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (1) terdiri atas:

a. peringatan tertulis;
b. penghentian bantuan dan/atau hibah;
c. penghentian sementara kegiatan; dan/atau
d. pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum.

Selanjutnya di Pasal 62 di pertegas dengan disebutkan;

(1) Peringatan tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a terdiri atas:

a. peringatan tertulis kesatu;

[1] http://.jogloabang.com/pustaka/uu-nomor-16-tahun-2017-tentang-penetapan-perpu-ormas-menjadi-uu (di akses pada hari Sabtu tanggal 10 Maret 2018 Pukul 21.00 Wib)

b. peringatan tertulis kedua; dan

c. peringatan tertulis ketiga.

Tetapi di dalam UU No.16 Tahun 2017 tentang Keormasan yang baru ketentuan tersebut di ubah menjadi: Pasal 62 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 62

(1) Peringatan tertulis sebagaimana dimaksud datam Pasal 61 ayat (1) huruf a diberikan hanya 1 (satu) kali dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal diterbitkan peringatan.

Selain itu bukan hanya ketentuan tersebut saja yang kontroversial masih ada ketentuan lain seperti tentang pembubaran ormas yang dalam UU sebelumnya harus menunggu putusan pengadilan terlebih dahulu untuk membubarkan ormas seperti yang disebutkan di dalam UU Nomor 3 Tahun 2013 Pasal 68 yaitu:

(1) Dalam hal Ormas berbadan hukum tidak mematuhi sanksi penghentian sementara kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1) huruf b, Pemerintah menjatuhkan sanksi pencabutan status badan hukum.

(2) Sanksi pencabutan status badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijatuhkan setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap mengenai pembubaran Ormas berbadan hukum.

(3) Sanksi pencabutan status badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

Namun saat ini di dalam UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Ormas pasal tersebut dihapuskan, sehingga pemerintah dapat membubarkan ormas-ormas yang melanggar berdasarkan subjektif pemerintah tanpa terlebih dahulu menunggu

putusan pengadilan, maka dari itu masih banyak pasal-pasal lainnya yang kontroversial di dalam UU ormas yang baru.

Indonesia sebagai negara hukum tentu harus menempatkan hukum sebagai komando tertinggi untuk menjalankan negara. Negara hukum merupakan negara dimana dalam kehidupan berbangsa dan bernegaranya menjungjung tinggi terhadap prinsip hukum Jika penulis mengutip dalam bukunya Plato yang berjudul *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum.[2] Menurutnya, penyelenggaran pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Selain itu dalam buku Cita Plato tersebut diteruskan oleh muridnya Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.[3] Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga negara yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu terwujud, maka terciptalah suatu "negara hukum", karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Jadi keadilanlah yang memerintah dalam kehidupan bernegara. Agar manusia yang bersikap itu dapat terjelma dalam kehidupan bernegara, maka manusia harus di didik menjadi warga yang baik dan berasusila.[4]

---

[2] Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm hlm.1.

[3] *Ibid,* hlm 2.

[4] *Ibid*

Dalam bukunya yang lain yang berjudul *the Statesmen and the Law*, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the seconds best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum.[5]

Beranjak dari berbagai pemikiran, maka sebuah negara hukum harus memiliki beberapa elemen/unsur mutlak yang harus ada dalam sebuah negara yang berpredikat negara hukum yakni:[6]

1. Prinsip pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia

Hak asasi manusia merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai mahkluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintahan dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungann harkat dan martabat manusia.

Dengan rumusan pengertian tersebut diatas maka HAM mempunyai ciri-ciri: *Pertama,* HAM tidak perlu diberikan, dibeli atau diwarisi. Hak asasi adalah sesuatu yang patut kita miliki karena kemanusian kita; *Kedua*, Hak asasi berlaku untuk semua orang, tanpa atau asal usul sosial, bangsa; *Ketiga*, HAM tidak bisa dilanggar. Tidak seorangpun mempunyai hak untuk membatasi atau melanggar hak orang lain.

2. Prinsip legalitas

Di dalam negara hukum pelaksanaan segala sesuatunya harus berdasarkan/didasarkan pada hukum, segala sesuatu yang tidak memperoleh legalitas hukum dipandang sebagai tindakan yang tidak dapat dibenarkan menurut hukum. Akan tetapi yang menjadi pertanyaan adalah hukum yang ditaati dan dilaksanakan serta yang akan menjadi dasar segala sesuatu tindakan atau perbuatan dalam suatu negara. Sebab di negara-negara yang absolutpun hukum selalu menjadi dasar atau pedoman bagi perbuatan/tindakan yang dilakukan baik bagi para penguasa maupun bagi rakyatnya.

3. Prinsip pemisahan kekuasaan negara

Pemisahan kekuasaan negara merupakan prinsip yang fundamental dalam sebuah negara hukum, karena selain berfungsi membatasi kekuasaan dari lembaga-lembaga penyelenggara negara, juga untuk mewujudkan

---

[5] Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi,* Cetakan Ke-1,Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

[6] Sirajuddin,dkk, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015,hlm. 32-38.

spesialisasi fungsi dalam rangka mencapai efisiensi yang maksimun sesuai dengan tuntutan zaman yang moderen.

4. Prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak

Peradilam yang bebas dan tidak memihak adalah kekuasaan peradilan yang dilakukan oleh hakim untuk menyelesaikan suatu pelanggaran hukum baik yang dilakukan administratur negara/badan negara maupun warga negara harus bebas dari campur tangan dari manapun dan dalam bentuk apapun juga.

5. Prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi)

Kedaulatan rakyat atau kerakyatan secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi pada rakyat, negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi.

Maka dari itu sudah jelas bahwasanya segala sesuatu yang dilakukan oleh negara harus berpedoman pada aturan hukum. Untuk membubarkan HTI yang oleh pemerintah dianggap tidak sesuai dengan ideologi Pancasila dan anarkis, maka dari itu pemerintah mengeluarkan Perpu Ormas yang kemudian disetujui DPR menjadi UU Ormas. Namun, terlepas dari alasan apapun pemerintah mengeluarkan aturan hukum seharusnya pemerintah mengeluarkan aturan tersebut harus dilatarbelakangi untuk mejaga ketertiban masyarakat dan keharmonisan kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun sebagian UU atau aturan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah malah menimbulkan efek sebaliknya yaitu mengundang pro dan kontra serta kegaduhan di masyarakat. Kita contohkan seperti Perpu Ormas atau yang saat ini telah menjadi UU Ormas.

Bila dilihat secara seksama betapa pentingnya aturan hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka dari itu seharusnya pembuatan aturan hukum harus berdasarkan kebutuhan masyarakat yang bertujuan untuk mengatur, menjaga dan memelihara ketertiban dan juga keharmonisan kehidupan berbangsa dan bernegara. Tetapi seperti yang telah penulis sebutkan di atas bahwasanya hukum saat ini belum sepenuhnya memenuhi tuntutan atau kebutuhan masyarakat.

Dikarenakan sebagian dari pada hukum atau aturan yang dibuat cenderung malah memberikan keuntungan bagi kalangan atau kelompok tertentu dan malah merugikan masyarakat. Sebut saja saat ini Undang-Undang MD3 yang di buat oleh lembaga legislatif saat ini hanya bertujuan untuk kepentingan lembaga DPR itu sendiri, dimana tujuannya adalah memberikan perlindungan hukum bagi anggota mereka yang terlibat tindak pidana atau pun pelanggaran aturan hukum. Seharusnya hukum bersifat tidak memihak terlepas dari apapun status atau jabatan yang dipegang oleh seseorang. Maka dari itu seharusnya peraturan perundang-undangan yang dibuat harus bersifat adil dan juga tidak memihak.[7]

Peraturan perundang-undangan menjadi hukum positif yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan kekuasaan negara maupun penyelenggaraan pemerintahan. Peraturan perundang-undangan menjadi ruh dalam sistem hukum tata negara karena banyak mengatur hubungan antara organ-organ negara, penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun daerah,bahkan juga mengatur bagaimana partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Sebagai hukum positif, pembentukan peraturan perundang-undangan ini disesuaikan juga pada lembaga/institusi yang membentuknya berdsarkan pada kewenangan yang diberikan.[8]

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh regulator

[7] http://news.metrotvnews.com/politik/0k8Ln19k-revisi-uu-md3-dinilai-hanya-untuk-melindungi-anggota-dewan (Di akses pada hari Sabtu tanggal 10 Maret 2018 Pukul 21.40 WIB)

[8] Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017, hlm.27

atau lembaga-lemabaga pelaksana undang-undang untuk menetpakan peraturan-peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku.[9] Produk legislatif atau produk legislator yang dimaksud di sini adalah peraturan yang berbentuk undang-undang, dibentuk oleh DPR dan pembahasannya dilakukan bersama-sama dengan Presiden/pemerintah untuk mendapatkan persetujuan bersama yang akhirnya setelah mendapatkan persetujuan bersama akan disahka oleh Presiden dan diundangkan sebagaimana mestinya atas perintah Presiden. Untuk undang-undang tertentu, pembahasan bersama dilakukan dengan melibatkan pula peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).[10]

Lebih jelasnya yang dimaksud dengan pembentukan peraturan Perundang-Undangan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan;[11]

" Pembentukan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetepan, dan pengundangan".

Selain itu pembentukan peraturan perundangan-undangan juga harus mempunyai tujuan yang jelas, seperti yang di tetapkan di dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yakni " Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan

[9] I*bid*

[10] *Ibid*

[11] Lihat Pasal 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:[12]

a. Kejelasan tujuan
b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
c. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan
d. Dapat dilaksanakan
e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
f. Kejelasan rumusan; dan
g. Keterbukaan".

selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) Materi atau muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:[13]

a. Pengayoman;
b. Kemanusian;
c. Kebangsaan;
d. Kekeluargaan;
e. Kenusantaraan;
f. kebhineka tunggal ika;
g. keadilan;
h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau;
j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;.

Dikeluarkannya Perpu Nomor 12 Tahun 2017 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Keormasan, menjadi landasan pembenaran bagi pemerintah untuk membubarkan Ormas yang dianggap anarkis serta bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 merupakan kemunduran bagi demokrasi khusus dalam hak untuk berkumpul atau berserikat. Karena bisa saja pembubaran yang dilakukan oleh pemerintah hanya bersifat sukjektif saja, tanpa terlebih dahulu menunggu putusan

[12] Lihat Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

[13] Lihat Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

pengadilan, contohnya pembubaran Hizbut Tahrir oleh pemerintah tanpa menunggu proses di pengadilan.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis akan menganalisis mengenai materi muatan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Keormasan yaitu mengenai aturan terkait sanksi administrasi, penghapusan Pasal 65 yang mewajibkan pemerintah untuk meminta pertimbangan MA untuk memberikan sanksi kepada ormas, serta penghapusan Pasal 68 UU Nomor 17 Tahun 2013 yaitu harus menunggu putusan pengadilan terlebih dahulu untuk bisa membubarkan sebuah ormas. Karena mengingat betapa pentingnya UU tersebut dikarenakan berimplikasi terjadinya pelanggaran hak asasi manusia khususnya dalam berkumpul/atau berserikat. Sehingga hasil analisis tersebut nantinya penulis jadikan rujukan untuk menyikapi permasalahan yang saat ini terjadi.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Mengapa Pasal 62, 65 dan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keormasan di ubah melalui Perpu No.2 Tahun 2017?

2. Bagaimana materi muatan UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Keormasan dalam perspektif demokrasi dan negara hukum?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitiannya adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui mengapa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keormasan di ubah melalui Perpu No.2 Tahun 2017
2. Untuk mengetahui materi muatan UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Keormasan dalam perspektif demokrasi dan negara hukum.

D. Tinjauan Pustaka

Pada tinjauan Pustaka ini penulis menggunakan sejumlah teori untuk menjadi bahan penunjang dalam tulisan ini, antara lain: teori demokrasi, teori negara hukum, teori perundang-undangan.

a. Teori Demokrasi

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya tali-temali antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebuah negara hukum yang demokratis atau *democratische rechsstaat.*[14]Scheltema, memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, disamping *rechtszekerheidbeginsel, gelijikheid beginsel* dan *het beginsel van de dienendeoverheid.* Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, disamping masalah kesejahteraan rakyat.

Dalam makalah berjudul *On Nations states in The Changing World*, yang dipresentasikan dalam sebuah konferensi International di Manila, November 1992, Lee Kuan Yew antara lain mengatakan, *A nation must first achieve economic progress. Democracy will follw this*.[15]

Seperti yang diketahui bahwa Indonesia sebagai sebuah negara yang menganut prinsip demokrasi dimana rakyatlah sebenarnya yang mempunyai wewenang tertinggi. Karena Indonesia adalah negara politik yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat dimana kekuasaannya diberikan oleh rakyat baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Demokrasi mementingkan kehendak, pendapat serta pandangan rakyat, corak

[14]Ni'matul Huda, *Op.Cit.* hlm .14.

[15] M. Alfan Alfian, *Demokrasi" Pilihlah Aku" Warna-warni Politik Kita*, Intrans Publhising, Malang, 2012, hlm.35.

pemerintahan demokrasi dipilih melalui persetujuan dengan cara mufakat. Sehingga demokrasi yang kuat adalah demokrasi yang bersumber dari hati nurani rakyat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat. Layaknya sebuah sistem, demokrasi juga memiliki suatu konsep, ciri-ciri, model dan mekanisme sendiri. Yang mana semuanya itu merupakan satu kesatuan yang dapat menjelaskan arti dan praktek sistem demokrasi.[16]

Pada pokoknya demokrasi itu sendiri akan dapat berjalan secara ideal ketika mendapatkan suatu partisipasi publik. Tidaklah hanya bertumpu pada konsep yang ideal ataupun sistem yang sempurna tetapi demokrasi itu sendiri harus dapat mengakomodir aspirasi dari seluruh rakyat.

Ditinjau dari pekembangan teori maupun praktik, demokrasi terus berkembang, sehingga tepatlah apa yang dikemukakan Manan, bahwa demokrasi merupakan suatu fenemona yang tumbuh, bukan suatu penciptaan.[17] Oleh karena itu, praktik demokrasi di setiap negara tidaklah selalu sama. Sejarah tentang paham demokrasi itu menarik, sedangkan sejarah tentang paham demokrasi itu sendiri menurut Held sangatlah membingungkan.[18] Ada sebuah fakta menarik tentang demokrasi itu sendiri. Di zaman modern ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Hal ini tentunya selaras dengan apa yang selalu dikumandangkan oleh para pakar-pakar teori demokrasi yaitu demokrasi adalah suatu produk "dari rakyat", oleh rakyat dan untuk rakyat.

---

[16] Dipo Septiawan, 2016, dalam skrispisi "*Optimalisasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Studi Periode 2009-2014*, FH UII, Yogyakarta, hlm.11.

[17] *Ibid*

[18] *Ibid*

b. Teori Negara Hukum

Catatan tentang negara hukum telah tumpah di atas berbagai tempat dan ruang sosial. Juru tulis dan pemikir-pemikir baik di Barat maupun Timur menempatkan kajian negara hukum sebagai kajian utama yang mendapatkan porsi yang besar. *Space* kajian negara hukum dengan segala instrumennya, membawa kita pada satu asumsi dasar, bahwa hukum telah menjadi satu kajian penting bagi bangunan dasar suatu negara[19].

Hukum, memang sekedar alat bantu untuk manusia, bukan tujuan. Hukum ibarat rumah virtual untuk bersama. Di satu sisi, ia diciptakan untuk melindungi, tetapi di sisi lain menggendong resiko membatasi, persis, seperti tembok-tembok yang menjadi tembok penyekat kamar dalam rumah.[20]

Hukum adalah alat bantu personal. Manusia yang pada dasarnya lemah, atau tidak sempurna (dan dalam hal ini berbeda dengan binatang yang lahir relatif sudah" sempurna". Hukum diciptakan juga untuk mengatur ketertiban ke-bersamaan yang ada. Di sini hukum menjadi alat bantu sosial. Karena adalah bantu sosial, maka menekankan posisi hukum sebagai instrumen negara adalah merupakan upaya agar hukum sebagai instrumen negara adalah merupakan upaya agar memiliki kekuatan legitimasi.[21]

Apabila kita merujuk konsep hukum masa kini, maka bangunan dasar negara harus merespon realitas sosiakl (*sosial reality*), dan respon terhadap realitas sosial

[19] Fajrurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum,* Setara Press, Malang, 2016, hlm.13.
[20] *Ibid*
[21] *Ibid*, hlm.14

agar teratur atau memiliki keteraturan adalah dengan menggunakan hukum untuk mengikat mereka. Keterikatan warga negara pada hukum merupakan upaya untuk menemukan kembali esensi negara didirikan. Bahwa negara didirikan adalah untuk melindungi kemerdekaan individu itu, negara membuat hukum sebagai "alat bantu sosial" untuk menciptakan keteraturan.[22]

Sebab itu, tipe negara hukum harus merujuk pada dimensi-dimensi hakiki masyarakat, bahwa masayarakat sebagai basis sosial harus dijadikan sebagai subyek sosial di satu sisi dalam arti mereka adalah pelaku-pelaku yang berpotensi untuk menegakkan keteraturan sosial tetapi pada sisi lain, bahwa masyarakat juga bisa menjadi "objek", mereka akan dijerat oleh sanksi yang dibuat untuk keteraturan tersebut[23].

Dalam terminologi hukum ketatanegaraan sampai saat ini konsep negara yang baik dan responsif diarahkan kepada tipe negara kesejahteraan, terutama tipe negara hukum materiil yang semakin menjauh dari tipologi negara hukum hukum sebagai penjaga malam (*natchtawacther staat*) atau negara hukum formal atau *formilc reschstaat*. Tugas negara dalam konteks ini bukan lagi sebagai pengatur tata lalu lintas masyarakat. Negara bukan hanya sekedar polisi, jaksa, dan hakim yang bertugas menghukum dan menindak, akan tetapi tugas negara adalah menciptakan kesejahteraan sosial.[24]

[22] *Ibid*
[23] *Ibid*
[24] *Ibid*

Sebab itulah, keberadaan hukum sebagai bangunan dasar untuk mengintegrasikan kelompok-kelompok sosial masyarakat (*sosial group*) menjadi tak terhindarkan. Karena kelompok-kelompok sosial itu partikular (*sosial group particulary*), maka menyatukan partikularisme (*from particular to intergrated*) kelompok sosial itu adalah negara. Negara memiliki instrumen sebagai pengatur juga sebagai perekayasa sosial.[25]

Negara sebagai suatu entitas sosial (*sosial entity*), memiliki kewajiban-kewajiban asasi. Kewajiban-kewajiban asasi negara yang berat dan membutuhkan kekuatan ekstra, mengharuskannya membentuk instrumen-instrumen sebagaai alat. Dan kewajiban inilah yang menyebabkan negara harus memberi hukuman (*punishment*) kepada mereka yang melanggar instrumen negara. Inilah yang menjadi salah satu ciri terpenting negara hukum.[26]

c. Teori Perundang-Undangan

Sebagai negara hukum yamg terbungkus menjadi suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sangat jelas tertulis pada tujuan nasionalnya tertera pada suatu konstitusi yang disepakati bersama bahwa konstitusi itu merupakan payung peraturan dari segala bentuk peraturan yang di bawahnya, tentu menjadi hal yang sangat krusial untuk di atur sedemikian rupa agar dapat mengakomodir rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukumnya. Sesuai yang tertulis didalam UUD 1945 sebagai konstitusinya bahwa "untuk membentuk suatu pemerintahan

[25] *Ibid*, hlm.16
[26] *Ibid*, hlm.17

negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdsarkan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial".[27]

Oleh karena itu di perlukannya aturan hukum berupa pembentukan peraturan perundang-undangan. Ilmu perundang-undangan adalah suatu cabang ilmu baru yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Tokoh-tokoh yang mencetuskan bidang ilmu ini. Antara lain adalah Peter Noll (1973), Jurgen Rodig (1975), Burkhadt Krems (1979), dan Werner Maihover (1988). Burkhadt Krems salah satu pelopor ilmu pengetahuan perundang-undangan, mendefenisikan ilmu penegtahauan peraturan perundang-undangan (*gesetzgebungswissenchaft*) sebagai suatu ilmu pengetahuan yang interdispliener yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi tentang pembentukan negara hukum.[28]

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh regulator atau lembaga-lemabaga pelaksana undang-undang untuk menetpakan peraturan-peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku.[29]

---

[27]Dipo septiawan, *Op.Cit*, hlm.37.
[28] Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit*, hlm,38.
[29] I*bid*

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan;

" Pembentukan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetepan, dan pengundangan".

Selanjutnya peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki hierarki tersendiri. Seperti yang di cantumkan dalam pasal 7 ayat (1), (2) dan (4) UU Nomor 10 Tahun 2004, dan hirarrki Peraturan Perundang-Undangan di atur dalam pasal 7 ayat (1) dan (2) menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 yang bunyi adalah:[30]

- Pasal 7 ayat (1) UU.No.10 Tahun 2004

Jenis hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
b) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
c) Peraturan Pemerintah
d) Peraturan Presiden
e) Peraturan Daerah

- Pasal 7 Ayat (2) UU.No.10 Tahun 2004:

a) Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh DPRD provinsi bersama dengan gubernur

[30] Dipo Septiawan, *Op. Cit* , hlm. 47.

b) Peraturan derah kabupaten atau kota dibuat oleh DPRD kabupaten bersama bupati/walikota.

c) Peraturan Desa/peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa bersama kepala desa atau nama lainnya.

- Pasal 7 Ayat (1) UU.No.12 Tahun 2011 terdiri atas:
  a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
  c) Undang-undang/ Pengganti Undang-Undang
  d) Peraturan Pemerintah
  e) Peraturan Presiden
  f) Peraturan Daerah Provinsi
  g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- Pasal 7 Ayat (2) UU.No.12 Tahun 2011:
  a) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah mengkaji materi muatan UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Keormasan dalam perspektif demokrasi dan negara hukum, khususnya mengkaji penghapusan pasal 62, 65, dan 68 di dalam UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Ormas.

2. Sumber Data Penelitian

Sumber data penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah.[31] Dalam penelitian ini meliputi:
    1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
    2) Undang-undang No. 16 Tahun 2017 tentang Keormasan
    3) Undang-Undang No. 3 Tahun 2013 tentang Keormasan
    4) Perpu No.2 Tahun 2017 Tentang Keormasan
b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah-makalah.
c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian library research. Metode *library research* yaitu penelitian yang

[31]*Dipo Septiawan, Op. Cit,* hlm.18.

dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan)[32], baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, risalah sidang, media massa dan internet serta refrensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

4. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) model pendekatan. *Pertama*, adalah pendekatan perudang-undangan karena bahan utama yang akan di analisis adalah UU No.16 Tahun 2017 tentang keormasan khususnya mengenai materi muatannya. *Kedua*, menggunakan pendekatan konseptual yaitu pendekatan yang berangkat dari pandangan dan doktrin ilmu hukum guna untuk dapat menentukan materi muatan nya dalam perspektif demokrasi dan negara hukum.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

F. Kerangka Skripsi

Penelitaian ini disusun 4 bab (empat bab) secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I: yaitu pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

[32] *Ibid,* hlm.19.

BAB II: menguraikan tinjauan pustaka, pada bagaian ini akan menguraikan terori demokrasi, teori negara hukum, teori tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dan teori tentang keormasan. Digunakannya ke empat teori tersebut sangat relevan dengan topik permasalahan serta menjadi pisau analisis untuk menghasilkan kesimpulan dan saran terkait permasalahan yang diangkat.

BAB III: akan menjelaskan tentang materi muatan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Keormasan dan kemudian di analisi melalui Perspektif demokrasi dan negara hukum.

BAB IV: Penutup. Bagian ini menguraikan kesimpulan dan saran yang ditarik dari penjelasan BAB III.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, NEGARA HUKUM, DAN TEORI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

A. DEMOKRASI

A.1. Pengertian Demokrasi

Defenisi demokrasi adalah sebuah bentuk kekuasaan *(kratein*) dari/oleh /untuk rakyat (*demos*). Menurut konsep demokrasi, kekuasaan menyiratkan arti politik dan pemerintahan, sedangkan rakyat beserta warga masyarakat didefenisikan sebagai warga negara.[33]

Pembahasan tentang peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi dan hal ini karena dua alasan. *Pertama*, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asasnya yang fundamental sebagai telah ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950-an yang mengumpulkan lebih dari 100 sarjana Barat dan Timur, sementara di negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi berbeda-beda (kendati sama-sama negara demokrasi). Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan ara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk

[33] Sumarsono, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan,* PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm.19.

menyelenggarakan neegara sebagai organisasi tertinggginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam jalur yang berbeda-beda.[34]

Pemahaman terhadap hakikat demokrasi, sering dijumpai adanya kekeliruan atau anggapan dalam mengartikan maupun memahami demokrasi itu sendiri.[35] Bagi kaum otoriter dan pengkritik lainnya (yang tidak setuju dengan paham demokrasi), bahwa demokrasi diartikan sebagai bagian dari sistem pemerintahan yang tidak mempunyai kekuasaan menindas dan tidak mempunyai wewenang dalam memerintah. Anggapan semacam ini tentu keliru dan menyesatkan. Pada hakikatnya demokrasi adalah merupakan sistem pemerintahan dalam kerangka untuk membatasi suatu kewenangan pemerintah dengan tujuan dapat menciptakan pemerintahan yang *check and balances.*

Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat sehingga rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaran negara itu juga pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri, istilah inggris menyebutnya "*the goverment of the people, by the people and for the people*". Bahkan, negara yang baik diidealkan juga agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan seluruh rakyat dalam arti seluas-luasnya.[36]

---

[34] Khaelan,dkk, *Pendidikan Kewarganegaraa*n, Paradigma, Yogyakarta, 2010. hlm.54

[35] Jazim Hamidi,dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*,Ctk Pertama,Total media, Yogyakarta, 2009, hlm.140.

[36]Mawardi, Op.Cit, hlm 29.

Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.[37]

Istilah "demokrasi" berasal dari bahasa Yunani Kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 SM. Negara tersebut biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum demokrasi modern. Namun, arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejal abag ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem demokrasi di banyak negara. Kata "demokrasi" berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Konsep demokrasi menjadi sebuah kata kunci tersendiri dalam bidang ilmu politik dan hukum. Hal ini menjadi wajar, sebab demokrasi saat ini disebut-sebut sebagai indikator perkembangan politik hukum dalam suatu negara.[38]

Menurut *International Commission of Jurits*, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiharjo, dikatakan bahwa demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan poltik

[37] Ni'matul Huda, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi,* Kencana, Jakarta, 2017, hlm.1.

[38] Mawardi, *Lop.Cit,* hlm.29.

diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.[39]

United States Information Agency, sebagaimana dikutip oleh Yudi Widagdo Harimurti, dikatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan yang bebas.[40] Dengan kata lain, bahwa demokrasi adalah merupakan pelembagaan kebebasan dalam sistem pemerintahan yang didalamnya mengandung berbagai aspek, baik hal itu berhubungan dengan mekanisme atau prosedur maupun dalam tatanan praktisnya. Di samping itu, bahwa demokrasi sebagai pelembagaan kebebasan bagi setiap warga dapat terwujud manakala didalamnya diimbangi dengan sistem hukum yang kuat. Demokrasi adalah mencerminkan hak kebebasan setiap individu, tetapi didalamnya juga mengandung tanggung jawab yang sangat besar dalam kerangka membentuk masa depan yang lebih baik yang menjaga nilai-nilai dasar kebebasan dalam sistem pemerintahan itu sendiri.[41]

Menurut Henry B. Mayo, demokrasi dapat dilihat dari nilai-nilai yang mendasari demokrasi itu sendiri. Lebih lanjut dikatakan oleh Mayo bahwa nilai-nilai tersebut tidak berarti bahwa setiap masyarakat demokratis menganut semua nilai ini, melainkan sangat bergantung pada perkembangan sejarah serta budaya politik di masing-masing negara. Nilai-nilai tersebut diantaranya adalah sebagai berikut: *Pertama*, menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara

[39] *Ibid* .
[40] *Ibid*, hlm.30.
[41] *Ibid*

melembaga (*institusionalized peaceful settlement of conflict*). Bahwa dalam setiap masyarakat terdapat suatu perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dianggap wajar dalam alam demokrasi untuk diperjuangkan.[42] Perselisihan-perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka untuk mencapai usaha kompromi, konsensus atau mufakat.

Kedua, menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful in a changing society*). Dalam setiap masyarakat yang memodernisasikan perubahan sosial, yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti kemajuan teknologi, perubahan-perubahan dalam pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan dan sebagainya. maka pemerintah harus dapat mesuaikan kebijkannya pada perubahan-perubahan ini, dan sedapat mungkin membinanya jangan sampai tidak terkendali lagi, kalau hal ini terjadi, ada kemungkinan sistem demokratis tidak dapat berjalan, sehingga akhirnya menimbulkan pemerintahan yang diktator.

Ketiga, menyelenggarakan kepemimpinan secara teratur (*orderly succession of ruller),* pergantian atas dasar keturunan, atau dengan jalan mengangkat diri sendiri ataupun dengan melalui *coup d'etat,* dianggap tidak wajar dalam sistem pemerintahan demokrasi. *Keempat*, membatasi penggunaan kekerasan sampai minimun (*minimun of coercion)*. Golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi yang terbuka dan kreatif, mereka akan

[42]*Ibid*.

lebih terdorong untuk memberi dukungan sekalipun bersyarat, karena merasa turut bertanggung jawab.)[43]

Kelima, mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Untuk hal ini, perlu terselenggaranya masyarakat yang terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberty*) yang mana akan memungkinkan timbulnya fleksibelitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini, demokrasi sering disebut dengan gaya hidup (*way of life*).

Keenam, menjamin tegaknya keadilan. Dalam suatu demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi, oleh karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga perwakilan, tetapi tidak dapat dihindarkan bahwa beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai secara maksimal ialah keadilan yang relatif (*relative justice* . Keadilan yang dapat dicapai barangkali lebih bersifat jangka panjang.[44]

Sesudah perang dunia ke-II, kita melihat gejala bahwa secara formal demokrasi merupakan dasar bagi kebanyakan negara di dunia. Menurut suatu penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO dalam tahun 1949 maka: "mungkin untuk pertama kali dalam sejarah demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh (*probably for the*

[43] *Ibid.*hlm.31.
[44] *Ibid*, hlm .32

first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all systems of political and social organizations advocated by in fluential proponents)".[45]

Ditinjau dari perkembangan teori maupun praktik, demokrasi terus berkembang, sehingga tepatlah apa yang dikemukan Bagir Manan, bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu, praktik demokrasi di setiap negara tidaklah selalu sama. Walaupun demikian, Lilyphard mengatakan bahwa sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:[46]

1) Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2) Ada kebebasan menyampaikan pendapat;
3) Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4) Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
5) Ada hak bagi aktivis politik untuk berkampanye untuk memperoleh dukungan suara;
6) Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
7) Terdapat berbagai sumber informasi;
8) Semua lembaga yang bertugas untuk merumuskan kebijakn pemerintah harus bergantung kepada keinginan rakyat.

Selain itu Sargent menyatakan, bahwa unsur-unsur yang juga harus dipenuhi demokrasi adalah: 1) *Citizen invocvement in political decision making*; 2) *Some degree of equality among citizens*; 3) *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens*; 4) *A system of representations*; dan 5) *An electoral system majority role*.)[47]

---

[45]Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm.105

[46]Dipo Septiawan, *Op.Cit,* hlm.24

[47] *Ibid*

Jika membenturkannya dengan sejarah demokrasi di Indonesia. Sebenarnya Indonesia telah memiliki sistem demokrasi sendiri. Mohammad Hatta menyatakan bahwa di desa-desa sistem demokratis masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah kepemilikan tanah yang komunal, yakni setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi. Memasuki era modernisasi, kehadiran rakyat secara langsung untuk melaksanakan roda pemerintahan sangat sulit untuk diakomodir dalam sistem demokrasi modern. Hal ini dikarenakan adanya *heterogenitas* kepentingan politik, luasnya wilayah dan populasi mobilitas warga negara yang sangat besar.[48]

A.2 Sejarah Demokrasi

Hingga detik ini, diskursus tentang demokrasi seakan tidak pernah selesai untuk didiskusikan. Ketertarikan untuk membahas tentang demokrasi tidak terlepas dari perkembangan pemikiran dan peradaban sebagai suatu bentuk pemerintahan yang di anggap mampu mengatasi masalah yang timbul dalam kehidupan bernegara.[49]

Berbicara mengenai sejarah demokrasi, konsep demokrasi lahir dari tradisi Yunani tentang hubungan negara dan hukum yang dipraktikkan antara abad ke 6 sampai abad ke 3 SM. Pada masa itu demokrasi yang dipraktikkan berbentuk demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana

[48]*Ibid*

[49]Yuswalina,dkk. *Hukum Tata Negara di Indonesia*,Setara Press, Malang, 2016, hlm 130.

hak rakyat dalam membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara.[50]

Demokrasi langsung tersebut berjalan secara efektif karena negara kota Yunani Kuno merupakan sebuah kawasan politik yang tergolong kecil, yaitu sebuah wilayah dengan jumlah penduduk tidak lebih dari 300.000 penduduk dalam satu negara Kota. Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil sajandari penduduk.[51]Yang unik dari demokrasi Yunani itu adalah ternyata hanya kalangan tertentu (warga negara resmi) yang dapat menikmati dan menjalankan sistem demokrasi awal tersebut. Sementara masyarakatnya berstatus budak, pedagang asing, anak-anak dan perempuan tidak bisa menikmati demokrasi.[52]

Dalam sejarah demokrasi, demokrasi Yunani Kuno berakhir pada abad pertengahan. Pada masa itu masyarakat Yunani berubah menjadi masyarakat feodal yang ditandai oleh kehidupan keagamaan terpusat pada Paus dan pejabat agama dengan kehidupan politik yang diwarnai dengan perbutan kekuasaan di kalangan para bangsawan.

Sejarah demokrasi selanjutnya tumbuh kembali di Eropa menjelang akhir abad pertengahan, ditandai oleh lahirnya *Magna Charta* (piagam besar) di negara Inggris. Magna Charta adalah suatu piagam yang dimana memuat perjanjian antara kaum bangsawan dan Raja John Inggris. Dalam piagam Magna Charta menegaskan bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan hak khusus

---

[50] *Ibid*

[51] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indoneia ,* edisi Revisi, ctk ke-11, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm 261.

[52]Mawardi, *Op.Cit*, hlm.36

bawahannya. Dalam hal ini terdapat dua hal yang sangat mendasar pada piagam ini, adanya pembatasan kekuasaan raja dan HAM (Hak Asasi Manusia) lebih penting daripada kedaulatan rakyat.)[53]

Dalam sejarah demokrasi, momentum lainnya yang menandai kemunculan kembali demokrasi di Eropa yaitu gerakan pencerahan dan reformasi. Gerakan pencerahan adalah gerakan yang menghidupkan kembali minat pada budaya dan sastra Yunani Kuno. Gerakan reformasi yaitu penyebab lain kembalinya tradisi demokrasi di Barat, setelah pernah tenggelam pada abad pertengahan tersebut. Gerakan reformasi adalah gerakan revolusi agama di Eropa pada abad ke 16. Tujuan dari gerakan ini yaitu gerakan kritis terhadap kebekuan doktrin gereja.[54]

Lahirnya istilah kontrak sosial antara yang berkuasa dan yang dikuasai tidak lepas dari dua filsuf Eropa, John Locke dari Inggris dan Monstesquieu dari Perancis. Pemikiran keduanya telah berpengaruh pada ide yang gagasan pemerintah demokrasi. Menurut Locke, hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan dan juga hak kepemilikan, sedangkan menurut Montesquieu, sistem politik tersebut adalah melalui prinsip *trias politica*.[55] *Trias Politica* adalah suatu sistem dimana pemisahan kekuasaan dalam negara menjadi tiga bentuk kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.

Gagasan demokrasi dari kedua filsuf Eropa itu pada akhirnya berpengaruh pada kelahiran konsep konstitusi demokrasi Barat. Konstitusi demokrasi yang

[53] *Ibid*
[54] *Ibid*
[55] *Ibid*

bersandar pada trias politica ini selanjutnya berakibat pada munculnya konsep negara kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan tersebut pada intinya merupakan suatu konsep pemerintahan yang memprioritaskan kinerja pada peningkatan kesejahteraan warga negara.[56]

Menurut Ni'matul Huda dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Negara*, yang berbicara tentang sejarah teori demokrasi menjelaskan bahwa, ada 2 (dua) fakta historis yang penting. *Pertama,* hampir semua orang pada masa ini mengaku sebagai demokrat. Beragam jenis rezim politik di dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi. Namun demikian, apa yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dan rezim yang lain sering berbeda secara substansial. *Kedua,* sementara banyak negara yang saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politiknya mengungkap adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejara Eropa abad ke-20 sendiri menggambarkan dngan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit diwujudkan dan dijaga.[57]

Permasalahan belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplemtasikan demokrasi itu didalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalannya sendiri-sendiri yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikan cara-cara atau mengambil jalan yang sangat tidak demokratis, kendati diatas menyebutkan "demokrasi" sebagai asas yang fundamental, oleh sebab itu, studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenemona demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi

[56] *Ibid*
[57] *Ibid* , hlm.38.

normatif dan demokrasi empirik (demokrasi *das sollen* dan *das sein*). Karena sering terjadinya persilangan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik itu sendiri, maka banyak dilakukan diskusi-diskusi tentang pelaksanaan demokrasi dimana selalu menjadi objek diskusi yang senantiasa menarik untuk dibahas.[58]

Pada pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke3 sampai abad ke-6 merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam suatu negara dan kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung tetapi demokrasi berdsarkan perwakilan (*representative democracy*).[59]

[58] *Ibid*
[59] *Ibid*, hlm.39.

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki Abad pertengahan (600-1400). Masyarakat Abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; yang kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi Abad pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar.

Sebelum Abad pertengahan berakhir dan Eropa Barat pada permulaan Abad ke-16 muncul negara-negara nasional (*nasional state*) dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern di mana akal dapat memerdekan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini adalah *renaissance* (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Italia, dan reformasi (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss, dan sebagainya. *Renainssance* adalah aliran yang menghidupkan kembali kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi secara perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik

dibidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduaniawian, khususnya dibidang pemerintahan, hal ini dinamakan "pemisahan antara Gereja dan negara".[60]

Setelah berlangsungnya penyadaran dengan ditandai pemisahan antara gereja dan negara, hal ini menjadi tolak ukur pertama dimana kebebasan beragama, kebebasan berfikir dan menyampaikan pendapat serta lebih tertatanya sistem pemerintahan negara yang mana telah dipisahkan dari agama dan duniawi sehingga dapat berdiri secara imdependen dalam hal memajukan negara tanpa adanya intervensi manapun. Sehingga *renaissance* dan reformasi merupakan suatu momentum yang saling berkaitan.[61]

A.3. Tujuan Demokrasi

Berbicara tujuan, maka tidak terlepas dari apa yang ingin dicapai dalam menjalankan suatu roda ketatanegaraan agar tercapai apa ayang hendak dicapai oleh pemangku kewajiban (pemerintah) yang tentunya mampu dirasakan oleh rakyat di Indonesia yang secara sadar ataupun tidak sadar memberikan rasa percayanya terhadap negara melalui kontak sosial yang terbangun selaras dengan apa yang disampaikan oleh Ni'matul Huda terkait dengan teori rasionalitas yang pada umumnya disebut dengan *social contract* (kontrak sosial).[62]Di samping itu,

[60]*Ibid*
[61]*Ibid.* hlm.41.
[62]*Ibid*

saat ini negara di dunia pada umumnya telah memilih demokrasi sebagai salah satu dasarnya yang fundamental. Hasil studi UNESCO pada awal dasawarsa 1950-an yang melibatkan lebih dari 100 sarjana Barat maupun Timur menunjukkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak demokrasi dipandang sebagai pegejawantahan yang paling tepat dan idela untuk semua sistem organisasi politik dan sosial modern. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara padaumumnya memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah negara oleh karna itu kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.[63]

Meskipun pada umumnya pengertian demokrasi ini dapat dikatakan tidak mengandung kontradiksi karena di dalamnya meletakkan posisi rakyat dalam posisi amat penting, namun pelaksanaanya (perwujudannya) dalam lembaga kenegaraan ternyata prinsip ini telah menempuh berbagai rute yang tidak selalu sama bahkan terkadang bertolak belakang antara idealita dan realitanya. Hal inilah yang menjadi keraguan terbesar terhadap demokrasi yang hingga detik ini banyak yang dijadikan sebagai dasar negaranya. Berangkat dari hal tersebut tentunya dibutuhkan suatu pedoman ataupun syarat yang dianggap penting jika demokrasi ingin berjalan sesuai dengan realitanya.[64]

[63] *Ibid*
[64] *Ibid*, hlm.42

Lebih lanjut penulis mengutip prinsip-prinsip demokrasi menurut Inu Kencana Syafiie:[65]

1. Adanya pembagian kekuasaan;
2. Adanya pemilihan umum;
3. Adanya manajemen yang terbuka;
4. Adanya kebebasan individu;
5. Adanya peradilan yang bebas;
6. Adanya pengakuan hak minoritas;
7. Adanya pemerintahan yang berdasarkan hukum;
8. Adanya pers yang bebas;
9. Adanya beberapa partai politik;
10. Adanya musyawarah;
11. Adanya persetujuan;
12. Adanya pemerintahan yang konstitusional;
13. Adanya ketentuan tentang pendemokrasian;
14. Adanya pengawasan tentang administrasi negara;
15. Adanya perlindungan hak asasi;
16. Adanya pemerintahan yang mayoritas;
17. Adanya persaingan keahlian;
18. Adanya mekanisme politik ;
19. Adanya kebijaksanaan negara; dan,
20. Adanya pemerintah yang mengutamakan musyawarah.

Selain prinsip-prinsip di atas juga ada prasyarat tegaknya demokrasi dalam suatu negara menurut Henry B. Mayo (1960) : (1). Adanya pemerintahan yang bertanggun jawab. (2). adanya dewan perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilu, mewakili golongan dan kepentingan masyarakat, melakukan pengawasan, memungkinkan melaksanakan oposisi konstruktif, dan menilai kebijakan pemerintah. (3). memiliki sistem dwi atau multi partai. (4). Pers dan media massa yang bebas. (5). sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak asasi dan keadilan.[66]

[65] *Ibid*
[66] *Ibid*

Berdasarkan yang telah dirumuskan di atas oleh Inu Kencana Syafiie tentang prinsip-prinsip demokrasi dan juga prasyarat demokrasi oleh Mayo, setidaknya dapat memberikan suatu pandangan bahwa dalam menciptakan keselarasan antara idealita dan realitas dari suatu demokrasi yang menjadi dasar dari suatu negara haruslah mampu mewujudkan kriteria-kriteria di atas sehingga apa yang dicita-citakan tidaklah menjadi hal yang sia-sia. Sederhananya, demokrasi yang dinilai mampu menguatkan peran rakyat dengan mempertegas kembali kedaulatan rakyat yang ideal sehingga rakyat diberikan peran yang penting, baik dalam hal agenda (memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan) ataupun dalam pengambilan keputusan.

A.5 Demokrasi Langsung dan Demokrasi Perwakilan

Demokrasi, sebagai sebuah konsep yang telah dikenal sejak zaman Yunani Kuno oleh Socrates pada hakekatnya adalah demokrasi langsung. Kita bisa membuktikan bagaimana Aristoteles memandu jalannya demokrasi langsung tersebut melalui rapat umum di masing-masing negara *polis* dalam memutuskan berbagai persoalan-persoalan publik.[67] Secara bertahap dari massa ke masa konsep ini makin populer baik di perbincangan teoritis maupun implementasi di lapangan. Hanya saja kemudian, ide tentang demokrasi ini banyak mengalami revisi hingga terekontruksi model demokrasi tak langsung. Dalam melakukan penelusuran terhadap akar sejarah konsepsi perwakilan politik, kita dapat melepaskannya dalam kerangka sistematika pemikiran tentang konspesi

[67]Ahmad Nasir, "*Pilkada Langsung Dan Masa Depan Demokrasi*" Ctk Pertama, Averroes Press, Malang, 2005, hlm.17.

demokrasi. Sedangkan konsepsi demokrasi itu sendiri adalah muncul dari perdebatan panjang dan filsofis tentang relasi negara dengan rakyat. Maka, akan lebih jernih bila kita menelusuri kompleksitas itu dari sejarah perkembangan konsepsi negara dan demokrasi yang berkembang dari arkeologi filsfat Yunani Kuno.[68]

Demokrasi, barangkali adalah akronim Yunani yang paling absurd. Bagaimana mungkin *demos* (rakyat) dan *kratos* (otoritas), atau sebutlah kekuasaan rakyat, bisa mewujud secara absolut dan kongkrit, sedangkan Pemilu, yang diakui sebagai mekanisme paling modern untuk merealisasikan suara rakyat pun, sesungguhnya hanya mewakli sebagian dari keseluruhan itu, bisa jadi malah membawa masyarakat pada jurang kenestapaan. Itulah mengapa akhirnya Plato begitu tidak sepakat dengan demokrasi. Ia lebih mengusulkan meritokrasi, dimana masyarakat dipimpin oleh orang-orang yang mempunyai keahlian tinggi di bidang yang dibutuhkan lembaga-lembaga kekuasaan tersebut.[69]

Pandangan yang jauh berbeda adalah Aristoteles (384-322 SM).bertolak dari penentangnya atas filsafat Platonis yang menekankan sebuah eksistensi dari yang abstrak, bagi Aristoteles sesuatu yang eksis itu adalah sesuatu yang nyata dan material. Ada dan tiadanya sesuatu itu tergantung dari apakah dia itu ada atau tidak di dunia materail. Oleh karenanya pemikiran tentang demokrasi banyak di ambil dari pengalaman empirik di lapangan. Dalam pengalaman empirik Aristoteles di lapangan, konsepsi "kebaikan" yang diemban oleh negara selama

[68] *Ibid*
[69] *Ibid* hlm 18

ini tidak terlihat sama sekali. Sebab menurut pengamatannya penyelenggara negara yang ada di Yunani pada masa itu hanya dikuasai oleh kelas menengah saja, sedangkan kepentingan dari kelas bawah tidak pernah terakomodasi menjadi konstitusi ideal. Sehingga menurutnya demokrasi tetaplah hal terbaik yang harus ditegakkan.[70]

Dari pandangan tersebut maka perwakilan politik keberadaannya diperlukan secara terus- menerus. Utamanya adalah untuk menjaga agar keterlibatan dari masyarakat bawah secara langsung dapat terakomodasi. Pandangan Aristoteles ini nampaknya cukup kuat dan bertahan dalam jangka waktu yang cukup lama, bahkan hingga hari ini.

Pemikir politik Eropa modern Thomas Hobbes (1588-1679), bahkan mengembangkan ide penyatuan warga negara dengan negara dalam bentuk politik. Di mana ketika masyarakat telah meletakkan eksistensinya dalam negara pada wakil-wakil politiknya, maka pada saat itu masyarakat dengan negara telah menyatu). Pemikiran Hobbes seperti ini memang akhirnya membawa beberapa penyimpangan, terutama ketika menjadi otokratik.[71] Dari sinilah kemudian John Locke (1632-1704) melakukan beberapa revisi. Dikatakan Locke bahwa negara dengan masayarakat harus berada pada posisi yang terpisah, dan tidak menyatu. Masyarakat tetap menjadi satu entitas sendiri yang berbeda dengan negara (Locke, 1965). Sehingga bentuk masyarakat inilah yang pada gilirannya akan tercermin dalam perwakilan politik. Sehingga kalau pemikiran ini hendak diteruskan, maka

[70] *Ibid*, hlm. 20.
[71] *Ibid*, hlm. 21.

konsepsi ‘wakil rakyat’ sebagai istilah dari lembaga legislatif untuk menunjukkan keterpisahan itu.

A.5 Demokrasi Konstitusional

Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintah demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepda beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal *rechstaat* (negara hukum) dan *rule of law.*[72]

Gagasan bahwa kekuasaan dengan sebutan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris, Lord Acton, dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa manusia itu tanpa kecuali melekat kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi termasyhur berbunyi sebagai berikut:” manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pula pasti akan menyalahgunakannya secara tak terbatas pula *(power tends corrupt, but abolute power absolutely).”*[73]

[72]Dipo Septiawan, *Op.Cit*, hlm.33
[73]Miriam Budiardjo, *Op.Cit*,hlm.107

Pada waktu demokrasi konstitusional muncul sebagai suatu program dan sistem olitik yang konkret, yaitu pada abad ke-19, dianggap bahwa pembatasan atas kekuasan negara sebaiknya diselenggarakan dengan konstitusi tertulis, yang dengan tegas menjamin hak-hak asasi di warga negara.

Biarpun demokrasi baru pada akhir abad ke-19 mencapai wujud yang konkret, tetapi Ia sebenarnya sudah mulai berkembang di Eropa Barat pada abad ke-15 dan ke-16. Maka dari itu, wajah demokrasi abad ke-19 menonjolkan beberapa asas yang telah susah paya dimenangkannya, seperti misalnya kebebasan manusia dari segala bentuk kekangan dan kesewenang-wenangan baik dibidang agama serta pemikiran maupun bidang politik. Jaminan terhadap hak-hak manusia dianggap paling penting. Dalam rangka ini negara hanya dapat dilihat manfaatnya sebagai penjaga malam(*Nachtwachtersstaat*) yang dibenarkan campur tangan dalam kehidupan rakyatnya dalam batas-batas yang sempit.[74]

Demokrasi tidak merupakan sesuatu yang statis, dan dalam abad ke-20, terutama setelah perang dunia II, negara demokratis telah melepaskan pandangan bahwa peranan negara hanya sebatas mengurus kepentingan bersama. Sekarang dianggap bahwa peranan negara turut bertanggung jawab pada kesejahteraan rakyat dan karena itu harus berusaha untuk menaikkan taraf kehidupan warga negaranya. Gagasan ini dituang dalam konsep negara kesejahteraan *(welfare state*) atau *social service state.* Demokrasi dalam abad ke-20 tidak lagi terbatas pada

[74]*Ibid*, hlm.108.

aspek politik saja seperti pada abad ke-19, tetapi juga mencakup segi ekonomi sehingga demokrasi menjadi demokrasi ekonomi.[75]

B. NEGARA HUKUM

B.1. Pengertian Negara Hukum

Dalam Ensiklopedia Indonesia, istilah "negara hukum" (*rechstaat*). Istilah negara hukum dirumuskan sebagai berikut:[76]

> -Negara hukum (*rechstaat*): negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu, dan agar semuanya berjalan menurut hukum.
>
> -Negara kekuasaan (*machstaat*): negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Gumplowics, antara lain mengajarkan, bahwa negara itu tidak lain adalah "*Eiter Organisatioan der Herrschraft einer Minoritat* (Organisasi dari kekuasaan golongan kecil atas golongan besar). Menurut pendapatnya, hukum berdasarkan ketaatan golongan yang lemah kepada golongan yang kuat.

Menurut teori kedaulatan hukum atau *Rechts-souvereinteit* tersebut yang memiliki bahkan yang merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara itu adalah hukum itu sendiri.[77] Karena raja atau penguasa maupun rakyat atau warga negara, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk kepada hukum. Semua sikap,

---

[75] *Ibid*

[76] M. Thalhah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm,25.

[77] Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogykarta, 2005, hlm, 156.

tingkah laku dan perbuatannya harus sesuai atau menurut hukum. Jadi menurut Krabbe yang berdaulat itu adalah hukum.[78]

Definisi yang mungkin paling sederhana dari negara hukum adalah pandangan yang menyatakan bahwa negara hukum berinteraksi langsung dengan penekanan akan pentingnya pemberian jaminan atas hak-hak perorangan dan pembatasan terhadap kekuasaan politik, serta pandangan yang menganggap pengadilan tidak dapat dikaitkan dengan lembaga lain manapun. Dalam hal ini, lembaga pengadilan menjadi sebuah tataran yang independen dalam arti terbebas dari pengaruh kekuasaan lain terutama eksekutif.[79]

D.Mutiar'as dalam bukunya *Ilmu Hukum Tata Negara Umum,* memberikan definisi sebagai berikut:[80]

> Negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada pada hukum. Rakyat tidak boleh melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undanng (*state the not governed by men, but by laws*). Oleh karena itu, di dalam negara hukum, negara, sebaliknya, kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taatt kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.

Di sini, pengertian negara hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang diatur menurut hukum. Setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya harus berdasarkan hukum dan sekaligus dicantumkan sebagai tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asaasi rakyatnya. Bahkan ditambahkan

---

[78] I*bid*
[79] *Ibid*
[80] *Ibid*, hlm,26.

Satjipto Raharjo, perumusan dan institusionalisasi oleh negara atas rakyat itu terkait pula dengan penghargaan terhadap hak asasi manusia[81].

Sedangkan, Joeniarto, dalam bukunya *Negara Hukum*, merumuskannya sebagai berikut:[82]

> Asas negara hukum atau asas *the rule of law*, berarti dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasaannya harus didasarkan pada hukum, bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasanya belaka, dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakatnya, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi anggota-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.

Negara hukum merupakan cita-cita para pendiri negara Indonesia yang kemudian hal ini diwujudkan dalam konstitusi Indonesia dengan menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.[83] Negara hukum (bahasa Belanda: *rechstaat*) biasa dilawankan dengan negara kekuasaan (bahasa Belanda: *machstaat*). Konsepsi negara hukum dapat diartikan bahwa negara mempunyai tujuan untuk penyelenggaraan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat.[84] Keberadaan negara hukum menjaga agar masyarakat tertib dan berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku. Sedangkan negara kekuasaan bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Soepomo memberikan penafiran negara hukum sebagai negara yang akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara atau adanya jaminan tertib

---

[81] *Ibid*
[82] *Ibid*, hlm,27.
[83] Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit*, hlm,60.
[84] *Ibid*

hukum dalam masyarakat untuk memberikan perlindungan hukum masyarakat, dimana hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.[85]

B.2. Sejarah Perkembagan Negara Hukum

Konsep negara hukum merupakan konsep yang telah mengalami dinamika cukup lama dalam perdebatan antara negara dan kekuasaan. Dapat dikatakan konsep negara hukum, dari segi usia hampir sama tuanya dengan usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan itu sendiri.[86]

Konsep negara hukum dipopulerkan oleh Plato, seorang filsof yang lahir di Athena pada tahun 429 SM dan meninggal pada tahun 347 SM. Buah karyanya yang menggambarkan akan cita negara hukum terdapat dalam tiga karya besarnya, yakni: *Politeia (the Republica); Politicos (the Statemen); dan Nomoi (the Law)*.[87]

Politeia menggambarkan keadaan negara Athena pada waktu itu yang dipimpin oleh orang yang haus akan harta, kekuasaan dan gila hormat. Pemerintah sewenang-wenang yang tidak memperhatikan keadaan rakyatnya telah menggugah Plato untuk menulis karyanya berjudul *Politeia*, berupa suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi. Agar negara menjadi baik, maka pemimpin negara harus diserahkan kepada filsof, karena filsof adalah manusia arif dan bijaksana, yang menghargai kesusilaan, berpengetahuan tinggi. Para filsof dianggap paling mengetahui mengenai apa yang baik bagi semua orang, dan apa yang buruk yang harus

[85] *Ibid,* hlm,61.
[86] *Ibid*, hlm,36.
[87] *Ibid*

dihindari. Kepada para filsoflah seharunya pimpinan negara dipercayakan, tidak usah ada kekhawatiran bahwa ia akan menyalahgunakan kekuasaan yang diserahkan kepada nya.[88]

Di dalam implementasinya, gagasan cita negara dari Plato ini sulit untuk diterapkan. Ini mengingat keberadaan manusia yang tidak sempurna. Menyadari akan kenyataan ini, Plato mengemukakan gagasan cita negaranya melalui karya ilmiah yang kedua yang berjudul *Politicos*. Dalam gagasan cita negara keduanya ini, Plato sudah menganggap adanya hukum untuk mengatur warga negara, sekali lagi hanya untuk warga negara saja, karena hukum yang dibuat manusia tentunya tidak harus berlaku bagi penguasa itu sendiri, karena penguasa disamping memiliki pengetahuan untuk memerintah juga termasuk pengetahuan membuat hukum. Dalam perjalanannya, konsep cita negara seperti ini juga belum begitu optimal. Oleh karenanya, dalam usia lanjutnya ia menggagas konsep cita negara ketiga yang dituangkan dalam karya ilmiahnya, yakni *Nomoi*. Dalam karya ilmiahnya ini, Plato melihat bahwa aspek hukum sangat perlu diperhatikan. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.[89]

Menurut Aristoteles suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahannya yaitu; *Pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *Kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang

[88] *Ibid,* hlm,37.
[89] *Ibid*

menyampaikan konvensi dan konstitusi. *Ketiga,* pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksankan pemerintahan despotik.[90]

Nicollo Machiavelli (1469-1627), pemikir *Renaisance* dari Italia dengan bukunya yang terkenal, II *Principe* (sang Pangeran), mengajarkan bahwa tujuan negara yang selalu henadak dituju ialah tercapainya tat tertib dan ketentraman, dan itu hanya dapat dicapai oleh pemerintahan seorang raja yang absolut. Tujuan negara itu dapat dicapai dengan menggerakkan segala kemampuan terutama militer yang berarti dengan kekerasan, tipuan, atau cara yang jahat sekalipun. Bagi Machiavelli, hukum dan kekuasaan itu identik. Barangsipaa mempunyai kekuasaan, ia mempunyai hukum; dan barangsiapa tidak mempunyai kekusaan, ia juga tidak mempunyai hukum. Pada kenyataannya, pemikiran Machiavelli lebih diidentikkan dengan menempuh jalan dengan segala cara, tak peduli apakah cara itu halal atau haram.[91]

Jean Bodin (1530-1596) mengemukakan teori kedaulatan raja yang mutlak dalam bukunya, *Six Livres de la Republique* (1576). Dialah yang pertama-tama menganggap kedaulatan sebagai atribu negara, yang membedakan negara dari persekutuan-persekutuan lainnya. Hakikat negara melekat pada kedaulatan; tanpa kedaulatan tidak ada negara.kedaulatan dipersonifiksasikan oleh raja. Raja yang berdaulat tidak bertanggungjawab kepada siapa pun kecuali kepada Tuhan.[92]

---

[90] *Ibid*,hlm,38.
[91] *Ibid*, hlm, 39.
[92] *Ibid*

Thomas Hobbes (1588-1679) dengan teori kontraknya yang berdasarkan hukum alam, ternyata memperkuat teori absolutisme Jean Bodin. Menurut Hobbes, keadaan alami bukanlah keadaan yang sentosa, adil dan makmur, melainkan keadaan yang kacau balau. Manusia yang satu merupakan serigala bagi manusia yang lain (*homo homoni lupus*). Untuk mempertahankan diri, mereka lalu saling mengadakan perjanjian dengan menyerahkan seluruh hak kodratnya sebagai individu kepada seorang raja atau sekelompok orang yang ditunjuk untuk mengatur kelompok mereka, yang karena itu haruslah diberi kekuasaan penuh dan mutlak. Negara (raja) harus berkekuasaan penuh dan mutlak sehingga tidak dapat ditandingi oleh kekuasaan siapa pun.[93]

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua. Jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara atau pun Ilmu Kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.[94]

Dalam bukunya, *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yan baik ialah yang diatur oleh hukum. Cita Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh muridnya yang bernama Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi berkedaulatan hukum.[95]

---

[93] *Ibid*
[94] *Ibid,* hlm,40.
[95] *Ibid*, hlm,41.

Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaan. Landasan pikiran yang adil dan kesusilaan yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu "negara hukum". Tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Jadi, keadilanlah yang memerintah dalam kehidupan bernegara. Agar manusia yang bersikap adil itu dapat terjelma dalam kehidupan bernegara, maka manusia harus dididik menjadi warga yang baik dan bersusila.[96]

B.3. Tipe Negara Hukum

Dilihat dari fungsi dan tujuan negara, maka tipe negara hukum dapat dibedakan dalam negara hukum formil (klasik) ialah negar yang tugasnya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketentraman dan ketertiban umum dan negara hukum materiil (*welfare state*) ialah negara yang tugasnya tidak hanya menjaga keamanan dan ketertiban tetapi juga mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya.[97]

Menurut M.Tahir Azhary, dalam kepustakaan ditemukan lima konsep negara hukum, yakni: (1) Negara hukum nomokrasi Islam yang diterapkan di negara-negara Islam; (2) Negara Hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechstaat*; (3) Konsep Negara Hukum *rule of law* yang diterapkan di

[96] *Ibid*
[97] Sirajuddin, *Op.Cit*, hlm,24.

negara-negara Anglo-Saxon; (4) Negara Hukum *Socialist* yang diterapkan di negara-negara komunis; (5) Konsep Negara Hukum Pancasila.[98]

Konsep Negara Hukum Nomokrasi Islam memiliki ciri-ciri: bersumber dari *Al-Qur'an, sunah* dan *ra'yu*, adapun unsur-unsur utamanya meliputi: (1) kekuasaan sebagai amanah; (2) musyawarah; (3) keadilan; (4) persamaan; (5) pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusai; (6) peradilan bebas; (7) perdamaian; (8) kesejahteraan dan (9) ketaatan rakyat.[99]

Konsep *rechstaat* bersumber dari rasio manusia, liberalistik, individualistik, humanisme yang antroposentrik, pemisahan negara dan agama secara mutlak-ateisme dimungkinkan. Adapun unsur-unsur utama menurut F.J.Stahl terdapat 4 (empat) unsur dari negara hukum, yakni: (1) adanya jaminan terhadap hak asasi manusia; (2) adanya pembagia kekuasaan; (3) pemerintah haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum; dan (4) adanya peradilan administrasi. Sementara menurut Scheltema unsur-unsurnya terdiri dari: (1) Kepastian hukum; (2) pesamaan; (3) demokrasi dan; (4) pemerintahan yang melayani kepentingan umum.[100]

Pemikir-pemikir negara hukum lainnya dalam tradisi Eropa kontinental di Belanda seperti Scheltema, H.R.Lunshof, dan Bothlingk juga mengajukan pendapat dan analisis mengenai negara hukum. Mereka mempunyai pendapat yang berbeda-beda tentang unsur-unsur negara hukum. Scheltema mengatakan

---

[98] *Ibid*, hlm, 25.
[99] *Ibid*
[100] *Ibid*

unsur-unsur negara hukum terdiri atas: (A). Adanya kepastian hukum, dengan unsur turunan terdiri atas (1). Asas legalitas; (2). Undang-undang mengatur tindakan penguasa sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan; (3). Undang-undang tidak dapat berlaku surut; (4). Hak asasi dijamin dengan undang-undang; (5). Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lainya. (B). Asas persamaan turunannya terdiri dari: (1) tindakan yang berwenang diatur dalam undang-undang dalam arti material, (2) adanya pemisahan kekuasaan; (C) Asas demokrasi yang unsur turunan sebagai berikut: (1) Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara, (2) peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen, (3) parlemen mengawasi tindakan pemerintah: (D) Asas pemerintahan untuk rakyat, dengan unsur turunannya sebagai berikut: (1) Hak asasi dijamin dengan undang-undang dasar. (2) pemerinath secara efektif dan efesien.[101]

Dalam perspektif yang lain, di Eropa Timur dan negara-negara sosial komunis, berkembang pula konsep negara hukum yang disebut *sosial legality*. Konsep ini dikembangkan oleh pemikir-pemikir hukum yang berpaham sosial-komunis. Konsep *sosialis legality* adalah perimbangan terhadap konsep *rule of law* yang dikembangkan oleh negara-negara Anglo-Saxon. Dalam Colloqiun Warsawa tahun 1959, para sarjana-sarjana dari negara-negara sosiaslis komunis merumuskan agenda dan gerakan sosialisme-komunis, yang berhubungan dengan

[101] *Ibid*, hlm,29.

dunia internasional saat itu, yaitu ketegangan antara Blok Timur (Negara-Negara Sosialis-Komunis) dan Blok Barat (Negara-Negara Kapitalis)[102].

Konsep *socialist legality*, berbeda sekali dengan *rule of law* dan *rechstaat*, karena *socialist legality* menempatkan hukum dibawah sosialisme. Hukum dijadikan sebagai alat untuk mencapai tujuan sosialisme. Menurut Jaroszinky, sebagai dikutip Oemar Senoadji, hak perseorangan harus disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialiseme,meskipun hak tersebut patut mendapat perlindungan. Jadi disini hukum berada dibawah supremasi sosialisme. Atau dengan kata lain hukum menjadi hamba dari ideologi dan politik sosialisme komunis.[103]

Dalam konteks negara hukum Indonesia, Philipus M.Hadjon menyatakan bahwa adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam negara hukum Indonesia, secara intrinsik melekat pada falasafah negara Pancasila tersebut kemudian Hadjon merumuskan elemen atau unsur-unsur negara hukum pancasila sebagai berikut: (1) keserasian hubungan antara pemerintahan dan rakyat berdasarkan asas kerukunan; (2) hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara ; (3) prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; (4) keseimbangan antara hak dan kewajiban.[104]

Jimly Asshidiqie menyebutkan bahwa paling tidak ada 11 prinsip pokok yang terkandung dalam negara hukum yang demokratis, yakni: (i) adanya jaminan

---

[102] *Ibid*
[103] *Ibid,* hlm,30.
[104] Ibid

persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama; (ii) pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan/pluralitas; (iii) adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; (iv) adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama itu; (v) pengakuan dan penghormatan terhadap HAM; (vi) pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga baik secara vertikal maupun horizontal; (vii) adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak dengan kewibawaan putusan tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran; (viii) dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijkan pemerintahan (pejabat administrasi negara); (ix) adanya mekanisme *'judicial review'* oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif maupun eksekutif; (x) dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut diatas, disertai (xi) pengakuan terhadap asas legalitas atau '*due proces law'* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.[105]

[105] *Ibid*, hlm,31.

B.4. Negara Hukum Dalam Konstitusi

Dalam konstitusi RIS 1959, istilah "negara hukum" disebutkan secara tegas baik dalam mukadimah maupun dalam Batang Tubuhnya. Dalam Alinea ke 4 Mukadimah Konstitusi RIS, ditegaskan bahwa:" Untuk mewujudkan kebahagian kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna". Dalam Pasal 1 Ayat (1) dipertegas bahwa:"Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat adalah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi".[106]

Demikian pula halnya dalam UUDS 1950, istilah negara hukum secara jelas dicantumkan dalam mukadimah dalam Batang Tubuh. Alinea ke 4 Mukadimah UUDS 1950 berbunyi:

" maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik kesatuan, berdasarkan pengakuan ke-Tuhanan Yang Maha Esa, peri-kemanusian, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial, untuk mewujudkan kebahagian, kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna"[107].

[106] *ibid*
[107] *Ibid*

Kemudian dalam Bab I Bagian I, Pasal I Ayat (1) UUDS 1950 ditegaskan lagi bahwa:" Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan".[108]

Demikianlah dalam ke dua UUD tersebut, istilah negara hukum dicantumkan secara jelas dan tegas. Kedua UUD tersebut pengertian "negara hukum" dikaitkan dengan pengertian "demokratis", sehingga menjadi rumusan "negara hukum yang demokratis" (*democratische rechstaat*). Rumusan inilah yang digunakan oleh Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, merupakan suatu rumusan yang lazim digunakan dalam sistem parlementer di negara-negara Eropa[109].

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil perubahan melalui Amandemen Ketiga yang disahkan 10 November 2001 secara tegas disebutkan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum".[110]

B.5. Elemen Negara Hukum

Beranjak dari berbagai pemikiran dan uraian diatas, maka di bawah ini akan diuraikan beberapa elemen/unsur mutlak yang harus ada dalam sebuah negara yang berpredikat negara hukum, yakni:[111]

1. Prinsip Pengakuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia[112]

Hak asasi manusia merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan

[108] *Ibid, hlm,32.*
[109] *Ibid*
[110] *Ibid*
[111] *Ibid*, hlm, 32.
[112] *Ibid*

merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Dengan rumusan pengertian tersebut diatas maka HAM mempunyai ciri-ciri: *Pertama,* HAM tidak perlu diberikan, di beli atau diwarisi. Hak asasi adalah sesuatu yang patut dimiliki karena kemanusian kita; *Kedua*, Hak asasi berlaku untuk semua orang, tanpa memandang jenis kelamin, ras, agama, etnitas, pandangan politik, atau asal usul sosial, bangsa; *Ketiga*, HAM tidak bisa dilanggar. Tidak seorangpun mempunyai hak untuk membatasi atau melanggar hak orang lain.

2. **Prinsip Legalitas**.[113]

Di dalam hukum pelaksanaan segala sesuatunya harus berdasrkan/didasarkan pada hukum, segala sesuatu yang tidak memperoleh legalitas hukum dipandang sebagai tindakan yang tidak dapat dibenarkan menurut hukum. Akan tetapi yang menjadi pertanyaan adalah hukum yang akan ditaati dan dilaksanakan serta yang akan menjadi dasar segala sesuatu tindakan atau perbuatan dalam suatu negara. Sebab di negara-negara yang absolut pun hukum selalu menjadi dasar atau pedoman bagi perbuatan/tindakan yang dilakukan baik bagi penguasa maupun bagi rakyatnya.

3. Prinsip Pemisahan Kekuasaan Negara[114]

Pemisahan kekuasaan negara merupakan prinip yang fundamental dalam sebuah negara hukum, karena selain berfungsi membatasi kekuasaan dari

[113] *Ibid*, hlm,34.
[114] *Ibid,* hlm,35.

lembaga-lembaga penyelenggara negara, juga untuk mewujudkan spesialisasi fungsi dalam rangka mencapai efesiensi yang maksimun, sesuai dengan tuntutan zaman yang modern.

Berbicara tentang prinsip pemisahan kekuasaan negara maka tidak bisa dilepaskan dari pemikiran Montesqieu dalam bukunya *L'espirit de Lois* (1748). Ajaran Montesqiue (oleh Immanuel Kant dipopulerkan dengan sebutan *Trias Politica*) menghendaki pemisahan kekuasaan negara dalam tiga bidang pokok, yang masing-masing berdiri sendiri, lepas dari kekuasaan lainnya. Satu kekuasaan mempunyai satu fungsi saja yaitu:

a. Kekuasaan Legislatif yaitu cabang kekuasaan yang melaksanakan fungsi membentuk undang-undang.
b. Kekuasaan Eksekutif, yaitu cabang kekuasaan yang memiliki fungsi melaksanakan undang-undang/pemerintahan.
c. Kekuasaan Yudikatif, menjalankan fungsi peradilan.

4. Prinsip Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak[115]

Peradilan yang bebas dan tidak memihak adalah kekuasaan yang peradilan yang dilakukan oleh hakim untuk menyelesaikan suatu pelanggaran hukum baik yang dilakukan oleh administratur negara/badan negara maupun warga negara harus bebas dari campur tangan dari manapun dalam bentuk apapun juga.

5. **Prinsip Kedaulatan Rakyat (demokrasi**)[116]

[115] *Ibid*, hlm,38.
[116] *Ibid*

Kedaulatan rakyat atau kerakyatan secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi pada rakyat,negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi.

Dalam suatu negara yang benar-benar menganut prinsip kedaulatan rakyat, pembagian fungsi pemerintahan (legislatif, eksekutif dan yudikatif) sama sekali tidak mengurangi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi pemerintahan tunduk pada kemauan rakyat atau majelis yang mewakilinya. Di bidang legislatif, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku atau tidaknya suatu produk legislatif. di bidang eksekutif rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidak-tidaknya mengawasi jalannya roda pemerintahan dan menjalankan peraturan hukum hukum yang ditetapkannya sendiri. Begitu pula di bidang yudikatif, rakyatlah yang mutlak berkuasa untuk mengambil keputusan akhir dan tertinggi dalam fungsi-fungsi yudisial. Siapapun yang melaksanakan fungsi-fungsi itu dalam praktek penyelenggaraan negara, memperoleh kekuasaan yang tergenggam ditangannya dari rakyat jua.

6. Prinsip Konstitusional[117]

Negara-negara yang mengklaim diri sebagai negara hukum yang demokratis dalam sistem pemerintahannya pasti mendasarkan pada demokratis dalam

[117] *Ibid*, hlm, 43.

sistem pemerintahannya pasti mendasarkan pada konstitusi, sehingga suatu negara hukum demokratis haruslah negara konstitusional.

C. Perundang-Undangan

C.1. Pengertian Undang-undang

Konsep tentang undang-undang dapat ditelusuri dari konsep wet dalam bahasa Belanda. Dalam kepustakaan hukum Belanda wet atau undangf-undang dapat dilihat dalam arti materiil dan dalam arti formil. Undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) dimaksudkan adalah segala bentuk peraturan perundang-undangan, sedang undang-undang dalam arti formil (*wet formele zin*) adalah lazim disebut dengan undang-undang saja.[118] Menurut Bagir Manan, undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan. Sedang undang-undang dalam arti formil adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk presiden dengan persetujuan DPR(Setelah perubahan pertama UUD 1945 tahun 1999 lebih tepat disebut"dibentuk atas persetujuan bersama antara DPR dan presiden). Dengan demikian maka undang-undang dalam arti formil., yang lazim disebut dengan istilah "undang-undang" merupakan bagian atau salah satu jenis atau bentuk dari

[118] A.Rosyid Al Atok*, Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Press, Malang, 2015, hlm, 13.

undang-undang dalam arti materiil atau yang lazim disebut dengan peraturan perundang-undangan.[119]

Menurut Maria Farida Indrati S., dengan mengacu pendapat A.Hamid S. Attamini, apa yang disebut dengan *wet in formele zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk oleh *Regering* dan *Staten Generaal* terlepas apakah isinya suatu penetapan (*beschiking*) atau peraturan (*regeling*).[120] Jadi disebut dengan *wet in formele zin* itu karena dilihat dari segi pembentukannya atau siapa yang membentuknya. Sedang apa yang disebut dengan *wet in materiele zin* adalah setiap keputusan yang di bentuk baik oleh *Regering* dan *Staten Generaal* maupun keputusan-keputusan lain yang dibentuk oleh lembaga-lembaga peraturan yang mengikat umum. Jadi disebut *wet in materiel zin* karena dilihat dari segi isinya tanpa melihat siapa pembentukannya. Dengan demi *wet in material zin* meliputi *wet in formele zin* dan segala jenis peraturan-peraturan lainnya yang mengikat umum, sehingga *wet in materiel zin* dapat disebut dengan peraturan perundang-undangan,sedang *wet in formele zin* disebut dengan undang-undang.[121]

Menurut Bagir Manan, suatu peraturan perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni:[122]

1) Dasar Yuridis (*juridishe gelding*), yakni pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietieg*). Dianggap tidak pernah ada dan segala

[119] *Ibid*
[120] *Ibid*
[121] *Ibid*, hlm, 14.
[122] Dipo Septiawan, *Op.Cit,* hlm 39-40.

akibatnya batal secara hukum. Misalnya, undang-undang dalam arti formal (*wet in formele zin*) dibuat oleh presiden dengan persetujuan DPR. Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum. Begitu pula keputusan Menteri, Peraturan Dasar dan sebagainya harus menunjukkan kewenangan pembuatnya. Kedua, keharusan adanya kesesuian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka hanya dalam bentuk itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (vernietiegbaar). Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat. Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

2) Dasar sosiologis (*sosiologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam satu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain-lain sebagainya.
3) Dasar filsofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya semuanya ini bersifat fislofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan harus dapat

menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau Peraturan Perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematik dalam suatu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.

Menurut UU.No.12 Tahun 2011 Pasal 1 ayat (1) dan (2) dijelaskan bahwa dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:[123]

- Pasal 1 ayat (1) "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan".
- Pasal 1 ayat (2) "Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

C.2. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Membahas hierarki peraturan perundang-undangan tidak terlepas dari teori Hans Kelsen tentang *Stuffenbau Theory* yang menyatakan bahwa norma-norma hukum berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Teori ini diperjelas dalam hukum yang positif di Indonesia tentang

[123] Lihat Undang-undang No.12 Tahun 2011 Pasal 1 ayat (1) dan (2)

peraturan perundang-undangan yang berjenjang dari peraturan perundang-undangan yang tertinggi dan yang terendah.[124]

Terori peraturan perundang-undangan yang berjenjang membentuk suatu susunan piramida dimana aturan yang paling tinggi hanya mengatur secara umumya sementara aturan yang lebih rendah merupakan aturan pelaksana yang lebih rinci. Peraturan perundang-undangan ini menjadi dasar dalam pengambilan keputusan dan kebijkan pada setiap jenjang pemerintahannya. Selain mengatur jenjang peraturan perundang-undangan, perundang-undangan dalam hukum tata negara juga mengatur jenis perundang-undangan. Jenis peraturan perundang-undangan merupakan bentuk atau wadah dari norma-norma peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk sesuai dengan wewenang lembaga membentuk.[125]

Peraturan perundang-undangan di Indonesia ini menjadi dasar dalam pembentukan peraturan peraturan yang ada dibawahnya sehingga peraturan perundang-undangan ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraaan pemerintahan. Dalam bidang hukum tata negara, bentuk hukum yang berlaku adalah segala peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh penguasa yang berwenang. Penetapan oleh penguasa yang berwenang, akan melahirkan peraturan perundang-undangan yang sah.[126]

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan telah mengalami beberapa perubahan dasar hukum. Perkembangan perubahan jenis dan hierarki peraturan

---

[124] Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit,* hlm,28.
[125] *Ibid*, hlm, 29.
[126] *Ibid*

perundang-undangan serta dasar hukum yang menaungi yang dimulai pada tahun 1966 dapat dilihat melalui ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 sampai terbentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dipakai sampai sekarang. Uraian mengenai perubahan pengaturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:[127]

1. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRG mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI tersebut:
    a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
    b) Ketetapan .MPRS/MPR
    c) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
    d) Peraturan Pemerintah
    e) Keputusan Presiden
    f) Peraturan-peraturan pelaksana lainnya.
2. Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam Pasal 2 diatur mengenai Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI,yakni:
    a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
    b. Ketetapan MPR
    c. Undang-undang
    d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
    e. Peraturan Pemerintah
    f. Keputusan Presiden
    g. Peraturan Daerah
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di dalam Pasal 7 ayat 1 diatur tentang jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:
    a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
    b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang
    c. Peraturan Pemerintah
    d. Peraturan Presiden
    e. Peraturan Daerah
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menjelaskan jenis dan hierarki peraturan perundang-undang adalah sebagai berikut:
    a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
    b. Ketetapan MPR

[127] *Ibid*

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

C.3. Hukum Darurat Negara

Politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang didalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. Pada hakekatnya, negara merupakan wadah dari proses politik, dan hukum merupakan wujud akhir (sementara) dari sebuah proses politik. Tujuan politik dan hukum adalah sama, namun sifat dari keduanya yang berbeda. Politik merupakan proses mencapai tujuan, sementara hukum merupakan produk akhir (sementara) dari proses tersebut.[128]Dengan kata lain, semua politik terarah untuk menimbulkan hukum positif. Hampir dalam semua kejadian, kegiatan politik diarahkan untuk merealisasikan perundang-undangan, kadang-kadang juga pada penetapan keputusan-keputusan yudisial tertentu, dan dalam banyak hal pada pelaksanaan "spesifiek *georienteerd bestuur*". Penuangan kedalam peraturan inilah terdapat norma-norma yang berlaku dalam kehidupan bernegara[129].

[128] Adventus Toding, *Pembelajaran Hukum Melalui Perppu Nomor 1 Tahun 2013,* Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Vol 10, Nomor 4, 2013, 607. Dikutip dari http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/EJurnal_1404_Vol%2010%20No%204%20Desember%202013.pdf (Di akses pada hari Minggu tanggal 6 Mei 2018 pukul 19.30 WIB)

[129] *Ibid*

Sebuah norma/ kaidah merupakan aturan yang ada untuk mengatur manusia dalam kehidupan bermasyarakat.[130]Dalam perkembangan negara yang menggunakan hukum kodifikasi, hukum mempunyai tatanan norma yang berlaku dalam sistem peraturan perundang-undangan.[131] Kelsen berpendapat bahwa, norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Norma lebih tinggi dimaksud oleh Kelsen adalah norma yang merupakan norma tertinggi dalam hierarki perundang-undangan yang diposisikan sebagai norma dasar. Keberadaan norma dasar dalam suatu negara, tertuang dalam sebuah undang-undang dasar.[132] Kemudian sebuah norma yang dibentuk dan secara langsung berada di bawah norma dasar itulah yang disebut dengan norma umum, yang kemudian dalam sebuah negara disebut undang-undang. Kelsen berpendapat bahwa, Norma umum yang dibentuk melalui undang-undang atau kebiasaan merupakan satu tingkatan yang berada langsung di bawah konstitusi di dalam tatanan urutan hukum. Pembentukan norma umum merupakan wewenang yang diberikan oleh konstitusi kepada lembaga legislatif. Jika dikaitkan dengan praktik ketatanegaraan Indonesia berarti kewenangan lembaga legislatif (pembentukan undang-undang) berada pada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Keberadaan norma umum tersebut dimungkinkan untuk dapat melahirkan norma baru sebagai aturan teknis dari norma umum tersebut.[133]

---

[130] *Ibid*, hlm, 608.
[131] *Ibid*
[132] *Ibid*
[133] *Ibid*

Di Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) memungkinkan untuk diadakannya sebuah Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang.[134] Jadi secara formal norma tersebut berada dibawah undang-undang (norma umum), yaitu peraturan pemerintah, sedangkan secara material, ia merupakan undang-undang. oleh karenanya orang harus membedakan antara hukum dalam arti material (norma-norma hukum umum dalam bentuk hukum) dan hukum dalam arti formal (segala sesuatu yang memiliki bentuk hukum). Peraturan pemerintah sebagai pengganti undangundang tersebut dikenal dengan istilah Perppu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang).[135]

Dalam teori perundang-undangan Indonesia, perpu merupakan peraturan yang dikeluarkan Presiden ketika negara dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Artinya syarat untuk keluarnya sebuah perppu adalah negara dalam keadaan "kegentingan yang memaksa". Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa keadaan "kegentingan yang memaksa" yang dimaksud disini berbeda dan tidak boleh dicampuradukkan dengan pengertian "keadaan bahaya" sebagaimana ditentukan oleh Pasal 12 UUD 1945. Pengertian "kegentingan yang memaksa" lebih luas daripada "keadaan bahaya." Atau dengan kata lain, keadaan bahaya dapat menjadi syarat untuk terciptanya suatu keadaan yang memaksa.[136] Jimly Asshiddiqie Berpandangan bahwa, ketentuan mengenai "keadaan bahaya" yang ditentukan dalam Pasal 12 jelas lebih menekankan sifat bahaya mengancam (dangerous

[134] Ibid, hlm, 610.
[135] *Ibid*
[136] *Ibid*

threat), sedangkan "kegentingan yang memaksa" dalam Pasal 22 lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau kemendesakan yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas. Kemudian keadaan yang (i) mendesak dari segi substansinya, dan (ii) genting dari segi waktunya, jika kedua pertibangan ini terpenuhi, maka untuk kepentingan pemerintahan, Presiden berwenang untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undangundang untuk menjamin agar tindakan pemerintah dimaksud dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya tanpa harus lebih dulu menunggu ditetapkannya undang-undang.[137]

Pada dasarnya perpu merupakan peraturan pemerintah yang dikeluarkan oleh Presiden saat negara dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa, ada tiga unsur yang secara bersama membentuk keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan memaksa, yaitu: 1. unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); 2. unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan 3. unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.[138] Kemudian Bagir Manan berpendapat bahwa, unsur kegentingan yang memaksa harus menunjukkan 2 (dua) ciri umum, yaitu: (i) ada krisis (*crisis*), dan (ii) ada kemendesakan (*emergency*). Menurutnya 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

[137] *Ibid*, hlm,110-111.
[138] *Ibid*

suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terebih dahulu.[139] Atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan. Keluarnya sebuah perppu oleh pemerintah merupakan hal yang tidak lazim dan merupakan hal yang terjadi ketika negara dalam keadaan tidak normal. Menurut Achmad Ruslan14 bahwa, syarat/ pertimbangan yang harus dikaji pada saat perppu tersebut rencana dikeluarkan adalah apakah ada hal yang mengancam keselamatan umum, mengancam keselamatan jiwa, dan/atau terganggunya prinsip-prinsip bernegara dan stabilitas Lembaga Negara (sehingga tidak berjalan dengan baik).[140]

Seperti diketahui perubahan undang-undang melalui perpu merupakan hal yang tidak lazim dalam sebuah negara. Yang mana, sebuah norma umum seyogyanya diubah dengan norma umum oleh lembaga legislatif, namun kali ini sebuah norma umum diubah oleh sebuah ordonasi (secara bentuk) yang jelas merupakan kaidah yang berada di bawah tingkatan norma umum oleh sebuah lembaga eksekutif.[141]

Dalam revisi sebuah peraturan perundang-undangan, perubahan melalui perppu merupakan hal yang luar biasa. Sejalan dengan hal tersebut Bagir Manan berpendapat bahwa, wewenang Presiden menetapkan perpu adalah wewenang luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan Presiden adalah kewenangan

[139] *Ibid*
[140] *Ibid*
[141] *Ibid*

biasa.[142] Perubahan undang-undang melalui perppu menggambarkan sebuah "keadaan" mengenyampingkan perubahan undang-undang secara normal.[143] Perppu dapat dikeluarkan oleh Presiden pada saat keadaan "kegentingan yang memaksa". Dalam keadaan "kegentingan yang memaksa" Jika pemerintah menunggu sampai sidang berikutnya untuk mengubah undang-undang, maka akan terjadi implikasi yang 'menurut pemerintah' akan berdampak pada keselamatan umum, keselamatan jiwa, dan/atau prinsip-prinsip bernegara dan stabilitas lembaga-lembaga Negara.[144]

Karena ini merupakan pandangan pemerintah, artinya salah satu bagian penting dalam keluarnya Perppu adalah penilaian subjektif Presiden atas keadaan negara yang berdampak pada perubahan undang-undang secara tidak lazim. Subjektifitas Presiden ini merupakan tanggung jawab Presiden sebagai kepala pemerintahan. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa "kegentingan yang memaksa" timbul dari penilaian subjektif Presiden belaka mengenai tuntutan mendesak dari dalam pemerintahannya untuk bertindak cepat dan tepat mengatasi keadaan yang genting. Jadi, apapun masukan dari pihak luar pemerintah hanya merupakan pertimbangan Presiden, karena dalam keadan apapun, keluarnya Perppu merupakan penilaian subjektif Presiden melihat keadaan Negara baik itu dari segi filosofisnya, yuridisnya, dan sosiologisnya.[145]

---

[142] *Ibid*
[143] *Ibid*, hlm, 112.
[144] *Ibid*
[145] *Ibid*

Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 menjadi dasar hukum sebuah perppu dikeluarkan oleh Presiden. Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa, peraturan tersebut disebut peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, yang berarti bahwa bentuknya adalah Peraturan Pemerintah (PP) sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.[146]

Seperti sebelumnya dijelaskan secara prosedural Perpu merupakan Peraturan Pemerintah sedangkan isi (materi muatan) merupakan undang-undang atau menggunakan istilah Jimly, bajunya adalah Perpu sedangkan isinya adalah undang-undang. Perpu yang dikeluarkan Presiden dalam keadaan kegentingan memaksa terdiri dari 2 (dua) jenis. Yang pertama Perppu yang dibuat untuk mengisi kekosongan hukum (namun aturan tersebut harus dimuat dalam norma umum, bukan substansi ordonasi). Yang kedua perpu yang dibuat untuk mengubah sebuah undang-undang. Kemudian yang menjadi hal yang penting juga, adalah dalam kaitannya dengan bentuk perubahan perpu. [147]Pada dasarnya ada 2 (dua) bentuk perubahan sebuah perpu, yang pertama apakah perubahan tersebut "mengganti kaidah yang sudah ada" dan/atau "menambah kaidah yang belum ada"? dengan kata lain apakah perpu yang mengubah undang-undang tersebut mengganti suatu kaidah dari A menjadi B ataukah menambah kaidah yang dulunya hanya A1 dan A2, sekarang menjadi A1, A2, dan A3? Menurut Irawan Soejito, merobah [sic] adalah membuat sesuatu berbeda bentuknya dari bentuk yang semula, sehingga di dalam merobah [sic] termasuk pula menambah

[146] *Ibid*, hlm,113..
[147] *Ibid*

atau mengurangi, dan mengganti sebagian dari padanya. Lebih spesifik Irawan Soejito berpendapat bahwa perobahan [sic] itu dapat berupa:

a. Menambah ketentuan baru, baik berbentuk bab, bagian, paragraph atau pasal baru, maupun ayat baru pada pasal lama:
b. Merobah [sic]bunyi pasal atau ayat lama
c. Menyisipkan suatu ketentuan atau perkataan
d. Menghapuskan bab, bagian, paragraph, pasal, ayat, kalimat, bagian kalimat atau perkataan tertentu dan lain sebagainya.[148]

Penggantian atau penambahan kaidah itulah yang dapat kita jadikan bahan kajian untuk dapat melihat kualitas dari sebuah perrpu. Bisa saja kualitas perrpu menjadi lebih baik dikarenakan kaidah yang dibuat mampu menjawab realitas sosial yang terjadi ataukah kualitas perpu tersebut malah semakin memperkeruh keadaan dikarenakan kaidah yang diatur merupakan "titipan" untuk menyelundupkan norma hukum dalam kegentingan yang memaksa.[149]

Implikasi Hukum Jika DPR Menerima atau Menolak Perppu

Seperti diketahui bahwa Perpu merupakan peraturan yang berasal dari penilaian Subjektif Presiden. Oleh karena itu, untuk mendapatkan kekuatan hukum mengikat maka Perpu tersebut harus diundangkan dan dimasukkan dalam lembaran negara dan dalam jangka waktu yang ditentukan, perpu harus diajukan untuk mendapatkan persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya sehingga dapat menjadi sebuah undang-undang Persetujuan DPR adalah untuk mendapatkan penilaian objektif atas pembentukan sebuah perpu.[150]

[148] *Ibid*
[149] *Ibid*
[150] *Ibid*, hlm, 621.

Sebuah Perpu harus diusulkan pemerintah kepada DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang. Konsekuensi atas pengajuan Perpu menjadi undang-undang ada 2 (dua), yaitu Perpu tersebut diterima atau ditolak untuk menjadi sebuah undang-undang. Dalam perkembangannya, konsekuensi inilah yang akan mengakibatkan implikasi-implikasi yang terjadi terhadap kemungkinan-kemungkinan dalam pengajuan perpu tersebut. Yang pertama, jika perpu di terima. Jelaslah implikasi hukumnya adalah perpu yang telah diterima menjadi undang-undang akan terus berlaku dan mengikat sampai adanya perubahan undang-undang selanjutnya. Secara filosofis, perubahan undang-undang melalui perpu akan meningkatkan kualitas perundang-undangan berikutnya.[151] Hal tersebut akan terjadi dikarenakan perpu yang diberlakukan akan mengalami masa uji keberlakukannya dalam jangka waktu tertentu.[152] Tidak ada alasan bagi DPR untuk menolak jika secara tata urutan norma tidak ada yang bertentangan dan secara empiris ia teruji keberlakuannya dengan baik. Kemudian, jika dalam kenyataannya tidak terjadi perubahan yang diharapkan, dalam artian pada proses pengujiannya secara empiris, hukum (perpu) tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya, maka perpu tersebut akan ditolak dan Presiden harus mengajukan rancangan undang-undang untuk mencabut keberlakuan perpu tersebut.[153] Ketika perpu tersebut ditolak, implikasi yang akan terjadi akan berbeda. Perpu merupakan peraturan yang dikeluarkan pemerintah (Presiden) untuk menyelesaikan keadaan "kegentingan yang memaksa" yang dialami oleh Negara.

[151] *Ibid*
[152] *Ibid*, hlm, 622.
[153] *Ibid*

karena hal tersebut adalah "subjektivitas" Presiden, maka pada saat menilai keadaan tidak menutup kemungkinan penilaian Presiden mengancam halhal yang fundamental sehingga keberlakuan perpu tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pada saat disadari bahwa hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka perlu tindakan-tindak cepat agar akibat-akibat dari perpu tersebut tidak bertambah banyak. Untuk mengubah peraturan tidaklah seperti membuat "makanan cepat saji." Pembentukan undang-undang haruslah dibuat dengan sebaik mungkin mempertimbangkan seluruh aspek-aspek fundamental kenegaraan agar undang-undang dapat berlaku dengan baik dan mengikuti realitas yang ada dalam masyarakat. Oleh karena revisi undang-undang tersebut harus melalui pembahasan yang panjang, maka untuk sementara (waktu yang tidak ditentukan) menggunakan kembali undang-undang sebelum perpu digunakan[154].

Pada hakekatnya, keadaan perpu yang mengubah sebuah undang-undang tidak diterima sebagai undang-undang dan kemudian memberlakukan kembali undang-undang yang lama, DPR seharusnya membuat undang-undang baru. Hal tersebut harus dilakukan karena sebenarnya perpu dan undang-undang (yang sebelumnya) secara realitas tidak mampu mencapai tujuannya. Kemudian undang-undang tersebut nantinya harus lebih berkualitas dikarenakan perppu dan undang-undang yang lama telah diuji empiris keberlakuannya, sehingga DPR tinggal membenahi kekurangan-kekurangan yang ada dalam norma hukum tersebut.[155]

[154] *Ibid*
[155] *Ibid,* hlm, 623.

BAB III

A. Pasal 62, 65 dan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Keormasan Diubah Melalui Perpu Nomor 2 Tahun 2017

Negara hukum merupakan negara dimana dalam kehidupan berbangsa dan bernegaranya menjungjung tinggi terhadap prinsip hukum**.** Jika penulis mengutip dalam buku nya Plato yang berjudul *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum**.**[156] Menurutnya, penyelenggaran pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Selain itu dalam buku Cita plato tersebut diteruskan oleh muridnya Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum**.**[157] Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga negara yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu terwujud, maka terciptalah suatu "negara hukum", karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Jadi keadilanlah yang memerintah dalam kehidupan bernegara. Agar manusia yang bersikap itu dapat terjelma dalam kehidupan bernegara, maka manusia harus didik menjadi warga yang baik dan berasusila.[158]

Seperti yang kita ketahui bahwa Indonesia sebagai sebuah negara yang menganut prinsip demokrasi dimana rakyat lah sebenarnya yang mempunyai

[156] Ni'matul Huda, *Op.Cit,* hlm.1.
[157] *Ibid*
[158] *Ibid*

wewenang tertinggi. Karena Indonesia adalah negara politik yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat dimana kekuasaan nya diberikan oleh rakyat baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Demokrasi mementingkan kehendak, pendapat serta pandangan rakyat, corak pemerintahan demokrasi dipilih melalui persetujuan dengan cara mufakat. Sehingga demokrasi yang kuat adalah demokrasi yang bersumber dari hati nurani rakyat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat. Layaknya sebuah sistem, demokrasi juga memiliki suatu konsep, ciri-ciri, model dan mekanisme sendiri. Yang mana semuanya itu merupakan satu kesatuan yang dapat menjelaskan arti dan praktek sistem demokrasi**.**[159]

Sehingga pada pokoknya demokrasi itu sendiri akan dapat berjalan secara ideal ketika mendapatkan suatu partisipasi publik. Tidaklah hanya bertumpu pada konsep yang ideal ataupun sistem yang sempurna tetapi demokrasi itu sendiri harus dapat mengakomodir aspirasi dari seluruh rakyat.

Indonesia adalah negara hukum. Hal ini jelas tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen keempat (selanjutnya disebut UUD 1945). Salah satu perwujudan dari negara hukum adalah adanya jaminan konstitusional terhadap hak asasi manu-sia. Jaminan konstitusional ini tertuang dalam Pasal 28A hingga Pasal 28J UUD 1945. Pencantuman Hak Asasi Manusia dalam pasal-pasal UUD 1945 dan termuat

[159] Mawardi, *Op.Cit,* hlm, 12.

secara tegas dalam sebuah bab tersendiri merupakan sebuah perjuangan yang cukup panjang.[160]

Secara yuridis formal, upaya untuk mengakui dan melindungi Hak Asasi Manusia sebenarnya sudah muncul pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut UU HAM). Hal ini dilatar belakangi karena selama lima puluh usia Republik Indonesia, telah terjadi berbagai kejadian yang merugikan hak-hak asasi manusia. Mulai dari penangkapan yang tidak sah, penculikan, penganiayaan, perkosaan, penghilangan paksa, perusakan tempat ibadah, penyerangan pemuka agama beserta keluarganya serta penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat publik dan aparat negara. Harapannya dengan berlakunya UU HAM ini, seluruh aparatur pemerintah menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat. [161]

Pengaturan secara tegas Hak Asa-si Manusia dalam Undang-Undang dan UUD 1945 sebenarnya menjadi tolok ukur bagi aparatur negara, pemerintah dan masyarakat untuk tidak melakukan pelanggaran HAM, baik pelanggaran yang sifatnya vertikal (dari negara ke masyarakat) atau sifatnya horizontal (masyarakat melanggar hak masyarakat lain). Ironisnya, pelanggaran Hak Asasi Manusia yang terjadi kurang lebih sepuluh tahun reformasi ini, justru dilakukan aktor non negara (individu maupun kelompok masyarakat) sendiri dengan membawa isu yang

[160] Bambang Ariyanto, *Tinjauan Yuridis Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan*, Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah Surabaya (Perpektif Hukum), Surabaya, 2015, hlm, 129. Dikutip dari http://ojs.hangtuah.ac.id/ojs/index.php/perspektif/article/download/70/59 (Di akses pada hari Jum'at tanggal 4 Mei 2018 pukul 19.00 WIB).

[161] *Ibid*

bermacam-macam. Salah satu isu yang sering dikemukakan adalah mengenai kebebasan beragama. Dalam hal ini, masyarakat menilai pemerintah kurang tegas dan terkesan melakukan pembiaran terhadap pelaku kekerasan yang mengatasnamakan organisasi massa terhadap pemeluk agama lain.[162]

Persoalan gerakan radikalisme keagamaan dari fase-fase pemerintahan di Indonesia terus ada bahkan setelah reformasi masih ada indikasi, dalam pandangan pemerintah menganggap Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) banyak yang melakukan aktifitasnya tidak sesuai dengan AD/ART dan mungkin dianggap telah menyimpang dari asas kebangsaan dan radikalisme.[163] Di era orde baru dianggap tidak ada ormas yang bisa beraktifitas seperti itu disamping semua omas harus berasas tunggal dan aktifitasnya diawasi dengan ketat, dalam era reformasi menampilkan corak dalam berbagai bentuk aktifitas yang bebas bahkan sudah melampaui batas-batas kewajaran sebuah ormas dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berbhineka tunggal Ika, sepak terjangnya bahakan ideology juga bisa berbeda sesuai dengan latar belakang kelompok itu bernaung.[164]

Sehingga Pemerintah di era Presiden Jokowi mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengantai Undang-Undang (Perppu) No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan UU No 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan jelas

---

[162] *Ibid*

[163] Imam Mahdi, *Pembubaran Ormas "Radikal" Dalam Persepektif Perundang-Undangan (Kajian Khusus Perppu No. 02 Tahun 2017*) , Nuansa (IAN Bengkulu), 2017, hlm, 134-142, terdapat dalam http://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/nuansa/article/download/648/558 (Di akses Pada hari Minggu 30 April 2018 pukul 21.00 WIB)

[164] *Ibid*

adanya Perppu tersebut menujukkan kehawatiran dari Pemerintah bahwa paham radikalisme sudah berada diambang batas dan bisa mengganggu keutuahan NKRI, ini harus segera diantisipasi agar keutuhan NKRI dan keamanan negara tetap terjaga dari rongrongan paham radikalisme terutama terhadap kelompik atau organisasi masyarakat yang masih mempermasalahakn Pancasila sebagi dasar Negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia.[165]

Keluarnya Perppu tersebut dalam pandangan filosofis yuridis pemerintah beranggapan bahwa undang-undang ormas atau undang-undang sejenisnya tidak mampu lagi menangkal dan menyelesaikan masalah radikalisme yang disuarakan oleh ormas-ormas baik lokal maupun global. Perpu No. 2 Tahun 2017 yang dikeluarkan ditengah situasi genting, menurut pemerintah Perppu harus dikeluarkan, tentu saja timbul pro dan kontra terhadap persoalan ini.[166]

Kelompok yang pro pemerintah sekaligus mendukung adanya Perppu menganggap pemerintah telah sungguh-sungguh memperhatikan dinamika masyarakat sekarang ini dan jawabanya tepat dengan membuat payung hukum untuk mengantisipasi agar Negara tetap dalam kondisi terkendali. Sebaliknya yang kontra terhadap Perppu beranggapan bahwa tidak ada ancaman yang serius yang membahayakan ideology Negara Pancasila, jika ada gerakan-gerakan demonstrasi ini merupakan keinginan masyarakat dalam menyuarakan aspirasi dengan ekspresi tegas, lugas dan ini tentunya dijamin oleh konstitusi. Pemerintah beradagium dengan azas hukum administrasi yang menjadi landasan yuridis

[165] *Ibid*
[166] *Ibid*

diterbitkannya Perppu ini adalah azas *contrario actus* yakni, lembaga yang yang mengeluarkan izin atau memberikan pengesahan kepada Ormas, memiliki wewenang untuk mencabut atau membatalkannya, ini tentu menjadi pro dan kontra jika dihubungan dengan hak asasi manusia yang menjamin setiap warga Negara untuk berkumpul, mengeluarkan pendapat lisan maupun tulisan.[167] Substansi Perppu ini adalah kewenangan pemerintah untuk memberikan sanksi terhadap Ormas yang dianggap tidak sejalan dengan semangat Pancasila dan UUD 1945.[168]

Bahkan, kepada pengurusnya bisa dikenai dengan sanksi tindak pidana, selain dengan mencabut izin berdirinya ormas tersebut. Pro dan kontra terhadap Perppu tersebut, dalam kajian ini penulis ingin menyoroti dari pandangan yuridis suatu produk hukum yang menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat khususnya yang menjadi topik utama dan penulis menganggap persoalan pokok dari Perppu tersebut adalah ketidak bakuan dalam memaknai kata "Radikal" dan keluarnya Perppu No. 2 Tahun 2017 tersebut di anggap sebagai reaksi dari munculnya Ormas-Ormas yang oleh Pemerintah telah keluar dari nilai-nilai Pancasila dan menyebarkan ajaran anti Pancasila, dan membahayakan bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).[169] Kemudian setelah Reformasi di era Pemerintaha Susilo Bambang Yodoyono, dibentuk UU No. 17 Tahun 2003 tentang Organisasi Masyarakat, khusus mekanisme pembubaran diatur sebagai berikut : Pasal 68 (1) Dalam hal Ormas berbadan hukum tidak mematuhi sanksi

[167] *Ibid*
[168] *Ibid*
[169] *Ibid*

penghentian sementara kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1) huruf b, Pemerintah menjatuhkan sanksi pencabutan status badan hukum. (2) Sanksi pencabutan status badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijatuhkan setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap mengenai pembubaran Ormas berbadan hukum. (3) Sanksi pencabutan status badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia. Kemudian di era Pemerintahan Presiden Joko Widodo, dikelarkanlah Perrpu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, mekanisme pembubaran Ormas diatur sebagai berikut, Pasal 80A menyebutkan: "Pencabutan status badan hukum Ormas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) huruf c dan ayat (3) huruf b sekaligus dinyatakan bubar berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini".[170]

Selain itu Perpu tersebut juga mencabut ketententuan yang terdapat dalam Pasal 62, Pasal 65 dan Pasal 68 UU Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Keormasan.

Pasal 62 mengatur mengenai;

(1) Peringatan tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a terdiri atas:
a. peringatan tertulis kesatu;
b. peringatan tertulis kedua; dan
c. peringatan tertulis ketiga.

[170] *Ibid*

(2) Peringatan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan secara berjenjang dan setiap peringatan tertulis tersebut berlaku dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.

(3) Dalam hal Ormas telah mematuhi peringatan tertulis sebelum berakhirnya jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah atau Pemerintah Daerah dapat mencabut peringatan tertulis dimaksud.

(4) Dalam hal Ormas tidak mematuhi peringatan tertulis kesatu dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah atau Pemerintah Daerah dapat menjatuhkan peringatan tertulis kedua.

(5) Dalam hal Ormas tidak mematuhi peringatan tertulis kedua dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah atau Pemerintah Daerah dapat menjatuhkan peringatan tertulis ketiga.

Kemudian Pasal 65 mengatur terakait Peran MA yaitu;

(1) Dalam hal penjatuhan sanksi penghentian sementara kegiatan terhadap Ormas lingkup nasional, Pemerintah wajib meminta pertimbangan hukum dari Mahkamah Agung.
(2) (2) Apabila dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari Mahkamah Agung tidak memberikan pertimbangan hukum, Pemerintah berwenang menjatuhkan sanksi penghentian sementara kegiatan.
(3) (3) Dalam hal penjatuhan sanksi penghentian sementara kegiatan terhadap Ormas lingkup provinsi atau kabupaten/kota, kepala daerah wajib meminta pertimbangan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kepala kejaksaan, dan kepala kepolisian sesuai dengan tingkatannya.

Penjelasan umum Perppu No. 2 Tahun 2017 yang kini telah menjadi UU Nomor 16 Tahun 2017, dikemukakan dengan rinci alasan-alasan filosofis dan yuridis terutama berkaitan dengan kebebasan berserikat sebagaimana diatur dalam Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945, dan diterakan penjelasan Psal 28J UUD NRI tahun 1945 yakni: "Berdasarkan ketentuan Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas, dapat disimpulkan bahwa konsep hak asasi manusia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak bersifat absolut (relatif).[171]

[171] *Ibid*

Hal ini sejalan dengan pandangan ASEAN di dalam butir pertama dan kedua Bangkok Declaration human Rights 1993". Di samping alasan yuridis tersebut, dicantumkan juga alasan pargamatis sosiolaogis sebagaimana disebutkan sebagai berikut : Maksud dan tujuan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang ini adalah untuk membedakan dan sekaligus melindungi Ormas yang mematuhi dan konsisten dengan asas dan tujuan Ormas berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ormas yanng asas dan kegiatannya nyata-nyata bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini tetah memisahkan kedua golongan Ormas tersebut dan disertai dengan jenis sanksi dan penerapannya yang bersifat luar biasa.[172]

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa Perppu No. 2 Tahun 2017 adalah perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, secara yuridis dinormatifkan perlunya perubahan terhadap Undang-undang ini sebagaimana dalam konsideran menimbang dicantumkan berapa alasan seperti pada hurup: (c) bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 20l3 tentang Organisasi Kemasyarakatan mendesak untuk Segera dilakukankan perubahan karena belum mengatur secara komprehensif mengenai keormasan yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga terjadi kekosongan hukum dalam hal penerapan sanksi yang efektif; (d) bahwa terdapat organisasi kemasyarakatan tertentu yang dalam kegiatannya tidak sejalan dengan asas organisasi kemasyarakatan sesuai

[172] *Ibid*

dengan anggaran dasar organisasi kemasyarakatan yang telah terdaftar dan telah disahkan Pemerintah, dan bahkan secara faktual terbukti ada asas organisasi kemasyarakatan dan kegiatannya yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (e) bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan belum menganut asas *contrarius actus* sehingga tidak efektif untuk menerapkan sanksi terhadap organisasi kemasyarakatan yang menganut, mengembangkan, serta menyebarkan aliaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Berdasarkan konsideran di atas ada tiga hal yang dianggap mendesak oleh Pemerintah untuk mengadakan perubahan UU No. 17 Tahun 2013, yakni pertama: 1) bahwa UU No. 17 Tahun 2013 belum mengatur secara jelas dan komperhensif ormas yang dapat dikatakan bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, 2) disinyalir oleh Pemerintah ada beberapa ormas dalam melaksanakan aktifitasnya tidak sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga yang bersangkutan, dan 3) belum menganut asas *contrarius actus*. Alasan-alasan lain dalam kontek perundang-undangan seperti alasan filosofis, politis, ekonomis dan sebagainya tidak dapat ditelusuri secara utuh, karena sifat dari Perppu itu sendiri adalah perundang-undangan yang tidak normal, sangat mendesak atau kondisi kepentingan yang me maksa jadi tidak sama dengan UU biasa yang mempunyai kajian akademis yang lengkap sebagaimana diisyaratkan dalam pembentukan perundang-undangan.[173]

[173] *Ibid*

Kemudian adanya alasan bahwa ada ormas yang tidak taat asas dalam melakukan aktifitasnya, sebagaimana dipahami bahwa suatu ormas mempunyai pedoman khusus yang mengatur secara rinci sepak terjang ormas tersebut. Pasal 12 UU No. 17 Tahun 2013 disebutkan kewajiban bagi Ormas untuk membuat Akta Notaris yang didalamnya terdapat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, adapun isi AD dan ART memuat program kerja, pendanaan, domisili dan pernyataan tidak dalam sengketa. Kemudian di dalam Pasal 21 UU No. 17 Tahun 2013 Ormas wajib melaksanakan a. melaksanakan kegiatan sesuai dengan tujuan organisasi; b. menjaga persatuan dan kesatuan bangsa serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; c. memelihara nilai agama, budaya, moral, etika, dan norma kesusilaan serta memberikan manfaat untuk masyarakat ; d. menjaga ketertiban umum dan terciptanya kedamaian dalam masyarakat ; e. melakukan pengelolaan keuangan secara transparan dan akuntabel; Dan f. berpartisipasi dalam pencapaian tujuan negara. Alasan ketiga bagi pemerintah mengeluarkan Perppu tersebut bahwa UU sebelumnya tidak mencantumkan asas contrarius actus. Ini diartikan bahwa pemerintah diberikan kewenangan untuk memberikan izin dan sekaligus mencabut izin tersebut secara leluasa. Asas ini didalam Perppu No. 2 Tahun 2017 benar-benar dimasukan secara tertulis pada Pasal 61. Di dalam UUD NRI Tahun 1945 Perppu sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) ““Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.” Bunyi pasal ini ditegaskan kembali dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 “Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa."[174]

Secara yuridis Perppu ini menurut kelompok yang kontrak bertentangan dengan kewenangan Pengadilan yang menghapus ketentuan Pasal 63 sampai dengan Pasal 80 UU No. 17 Tahun 2013. Disamping itu juga Perppu ini menggunakan asas hukum pidana secara berlebihan, sebagaimana dikatakan oleh Febriansyah. Substansi problematik lainnya dalam Perppu Ormas adalah penggunaan hukum pidana secara berlebihan (*overcriminalization*) dalam bentuk beberapa rumusan tindak pidana baru yang sebelumnya tidak ada dalam UU Ormas beserta ancaman sanksi pidana hingga penjara seumur hidup bagi setiap anggota dan pengurus Ormas yang melanggar larangan tersebut, padahal dalam perspektif *consensus view of crime*, konsensus (kesepakatan) masyarakat merupakan justifikasi ditetapkannya suatu perbuatan sebagai kejahatan sehingga penetapan suatu perbuatan sebagai kejahatan secara subjektif dan sepihak oleh penguasa yang ada dalam masyarakat tersebut seharusnya tidak dapat dibenarkan.[175]

Kalangan akademisi ada juga yang menolak hal ini wajar, karena dengan pengaturan Perppu presiden dapat dengan mudah mencabut UU yang sedang berlaku atau membuat UU tanpa persetujuan DPR, jika ini terjadi maka akan tumbuh kediktatoran konstitusional oleh lembaga kepresidenan, akhirnya kepastian hukum tidak tercapai, sebagaimana dikemukakan oleh Fajrul Falakh:

[174] *Ibid*
[175] *Ibid*

"*Pertama*, cakupan Perppu begitu luas ("hal ikhwal") dan makna kegentingan yang memaksa pemberlakuannya ditundukkan kepada subyektivitas presiden. Kedua, meski tidak ditegaskan dalam konstitusi, Perppu serta merta berlaku pasca penerbitannya.[176]

Kenyamanan memerintah melalui Perppu sering dicukupkan dengan menerbitkannya saat DPR tidak bersidang. Memerintah dengan Perppu yang efektif tanpa persetujuan DPR disebut descretismo sebaiknya Perppu seperti ini dimungkinkan jika memenuhi persyaratan ketat yang diatur UU dan presiden-eksekutif bukan legislator. Ketiga, seharusnya Presiden mencabut Perppu setelah DPR menolaknya. Ternyata kegentingan diperpanjang karena DPR diminta menyetujui "akal-akalan" bahwa Perppu JPSK akan tidak berlaku setelah RUU JPSK 2009 disetujui DPR bersama presiden." Indonesia sebagai Negara hukum yang demokratis seharusnya berpijak kepada asas adanya pembagian kekuasaan antara yang membuat UU dan mengadili, kewenangan pemerintah tidak boleh dipusatkan pada satu lembaga, tetapi harus dibagi-bagi pada organ-organ yang berbeda agar saling mengawasi yang dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan. Artinya pemerintah tidak boleh menentukan sendiri bersalah atau tidak sebelum adanya putusan pengadilan.[177]

Berkaitan dengan penerapan hukum adminstrasi Negara *contrario actus*, harus dibedakan antara izin dengan hak warga Negara. Pembentukan suatu organiasi dalam masyarakat (ormas) bukan pemberian izin, tetapi pewajahantahan

[176] *Ibid*
[177] *Ibid*

dari hak-hak warga negara yang diatur dalam konstitusi. Kebebsan berserikat berkumpul dan mengeluarkan pendapat salah satu hak warga Negara. Jika Negara ingin mencabut hak tersebut maka diperlukan putusan pengadilan yang sudah tetap, sebagaimana disampaikan oleh Yusril Ihza Mahendara bahwa harus dibedakan antara izin dengan pengakuan hak oleh pemerintah sebagai contoh, Izin melangsungkan pernikahan, pembentukan Partai politik, Pendirian Perusahaan termasuk Ormas adalah pengesahan hak bukan pemberian izin, oleh karena itu jika perkawinan harus dibatalkan, atau perusahan harus ditutup, maka pengadilan lah yang berhak membatalkannya.[178]

Dalam konstitusi disebutkan betul bahwa yang dapat membubarkan Partai Politik hanya Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan. Sedangkan yang dapat dikatagorikan sebagai izin dan pemerintah dapat menggunakan asas *contrario actus*, misalnya izin mengemudi. Polisi memberikan izin membawa kenderaan kepada seseorang, dan jika diketahui oleh polisi bahwa orang tersebut tidak cakap lagi mengemudi maka polisi berhak mencabut surat izin mengemunya (SIM), jika hal ini terjadi tidak perlu diputuskan oleh pengadilan.[179]

Di samping itu ada beberapa hal yang masih menjadi kontroversial kelurnya Perppu ini penulis menelusiri dari berbagai sumber dan mengkajinya dalam bentuk kajian yuridis berkaitan dengan terjadinya penolakan dari sebagaian masyaraka, baik yang tergabung dalam komunitas ormas itu sendiri maupun pendapat secara perorangan, kelompok yang kontra berargumentasi antara lain :

[178] *Ibid*
[179] *ibid*

Pertama, secara prosedural penerbitan Perpu tersebut tidak memenuhi 3 syarat sebagaimana disyaratkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 138/PUU-VII/2009 yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang.[180]

Jika dianalisis Keputusan MK di atas, alasan pembenaran terhadap terbitnya Perppu No. 2 Tahun 2017, berkenaan dengan kondisi mendesak untuk pembubaran suatu Ormas dan ini sebagai klimaknya adanya pembubaran Hizbu Tahrir Indonesia (HTI), yang dibubarkan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU30.AH.01.08 tahun 2017 tentang pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-0028 .60.10.2014 tentang pengesahan pendirian badan hukum perkumpulan HTI.[181]

Menurut Wiranto (Menpolhukham) ada tiga alasan pembubaran HTI yakni: Pertama, sebagai ormas berbadan hukum, HTI tidak melaksanakan peran positif untuk mengambil bagian dalam proses pembangunan guna mencapai tujuan nasional. Kedua, kegiatan yang dilaksanakan HTI terindikasi kuat telah bertentangan dengan tujuan, azas, dan ciri yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas. Ketiga, aktifitas yang dilakukan HTI dinilai telah menimbulkan benturan di masyarakat yang dapat mengancam keamanan dan ketertiban masyarakat, serta membahayakan keutuhan NKRI.27 Setelah dikeluarkannya Perppu No. 2 Tahun 2017 dan dibubarkannya HTI, terjadi

[180] *Ibid*
[181] *Ibid*

perlawanan hukum dengan mengajukan *judicial review* oleh beberapa ormas seperti Front Pembela Islam (FPI), Dewan Dakwah Islamiyah (DDI), Perkumpulan Hidayatullah dan Pemuda Muslim Indonesia serta HTI sendiri yang lebih dahulu mengajukan *judicial review* ke MK. [182]

Ormas-ormas di atas oleh pemerintah dianggab sebagai ormas Islam yang ajarannya keras dan kaku dan mengusung syariat Islam dalam aktivitasnya, sehingga di katagorikan sebagai ormas Islam garis keras seperti HTI dan FPI walaupun hal ini masih perlu diperdebatkan, karena mereka tidak menerima stempel garis keras apalagi disebut radikal dan mereka menganggap organisasinya berhaluan garis lurus. Misalnya HTI menolak jika disebut sebagai organisasi kemasyarakatan yang anti terhadap Pancasila.[183] Jika benar bahwa keluarnya Perppu No. 2 tahun 2017 tentang Ormas diperuntukan bagi ormas-ormas yang dikatagorikan radikal atau setidak tidaknya oleh pemerintah dianggap menyimpang dari ideology Pancasila dan membahayakan keutuhan NKRI, maka hal itu dapat dimaklumi dan dibenarkan secara yuridis. Organisasi-organisasi yang berbasis Islam dan dalam aktivitasnya ditenggarai memaksakan kehendak di suatu Negara yang berasaskan Pancasila dan mengedepankan toleransi sesama pemeluk agama dan pemeluk agama lain, padahal secara filosofi agama Islam adalah agama yang mengajak orang untuk menciptakan kedamain dan kemashlahatan untuk semua umat manusia.[184] Oleh karena itu sebenarnya tidak ada alasan seandainya ada anggapan bahwa Islam identik dengan kekerasan, radikalisme dan

[182] *Ibid*
[183] *Ibid*
[184] *Ibid*

bahkan ada yang cenderung menuduh sebagai embrio terorisme yang masih marak di Indonesia, ajaran Islam yang rahmatan lil alamin tidak mungkin megajarkan kebencian dan keinginan untuk menghancurkan orang-orang atau kelompok yang tidak seakidah dengan Islam.[185] Sebagaimana dikatakan oleh Nasaruddin Umar bahwa: "Islam berperan sebagai subjek yang dimanifestasikan dalam suatu kegiatan manusia beriman, dalam bidang kemasyarakatan yang dilaksanakan secara teratur untuk dapat merasa, berfikir, bersikap dan bertindak, pada tataran kenyataan individual dan sosiao kultural dalam rangka mengusahakan terwujudnya sejarah Islam yang Rahmatan Lil'Alamin semua segi kehidupan umat manusia" Umat Islam seharusnya selalu tampil dalam semua aktivitas manusia di suatu Negara dalam rangka membentuk sistem nilai yang akan membantu manusia menemukan jati dirinya sebagai ujud kepedulian sesama manusia dengan menyebarkan perdamaian dan toleransi, walaupun masih ada stigma negatif terhadap Islam. Stigma negatif itu terbentuk karena beberapa faktor; salah faham terhadap Islam, informasi media Barat yang memojokan Islam, atau murni karena kebencian terhadap Islam yang mereka warisi dari orientalisme klasik.[186]

Langkah ormas-ormas yang ingin menguji secara materil keabsahan pemerintah mengeluarkan Perppu No. 2 Tahun 2017 ke MK dibenarkan dan konstitusional, oleh karena itu proses tersebut harus dilakukan agar tidak ada prediksi-prediksi sepihak dari berbagai kalangan yang terkait langsung. Adapun

[185] *Ibid*
[186] *Ibid*

pasal-pasal yang diajukan *judicial review* berkaitan dengan beberapa pasal yakni Pasal I angka 6 sampai 22, Pasal 59 ayat (4) huruf c, Pasal 62 ayat (3), Pasal 80A, dan Pasal 82A ayat (1) dan ayat (2) Perppu No. 2 Tahun 2017.[187]

Menurut ketentuan Pasal I angka 6 menyebutkan bahwa: Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri" Memang terjadi ketidak sesuaian jika dikaitkan dengan membubarkan HTI yang dibubarkan oleh Menteri Hukum dan Hak Azazi Manusia. Sebagaimana diketahui ternyata HTI tidak terdaftar di Kementrian dalam Negeri tetapi pendaftarannya melalui Kemenkumham. Mungkin saja Pemerintah beralasan bahwa berdasarkan asas *contraries actus* yang dimuat dalam Perppu No. 2 tahun 2017 yang kini menjadi UU Nomor 16 Tahun 2017, maka itu telah memenuhi ketentuan perundang-undangan, untuk mengatasi hal ini maka Menkumham akan mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri diwilayah hukum HTI berada. Berdasarkan PP No. 58 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Ada dua instansi tempat pendaftaran Ormas, jika berbadan hukum maka didaftarkan ke Menkumham, dan ormas yang tidak berbadan hukum didaftarkan ke Kementrian Dalam Negeri dan Ormas akan mendapatkan Surat Keterangan Terdaftar (SKT).[188]

Kalau dilihat dari pembubarannya, maka dipastikan HTI adalah Ormas berbadan Hukum, dan memang tidak perlu lagi terdaftar di Kementrian Dalam Negeri, dalam PP tersebut Pembubaran Ormas berbadan hukum diawali dengan

[187] *Ibid*
[188] *Ibid*

Kejaksaan yang mengajukan permohonan ke pengadilan negeri atas permintaan tertulis dari Menteri Hukum dan HAM. Permohonan tersebut disertai bukti penjatuhan sanksi administratif oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah terhadap Ormas.[189]

Mungkin inilah alasan logis Pemerintah mengeluarkan Perppu No. 2 Tahun 2017, untuk menghindari proses peradilan yang dianggap terlalu lama sedangkan pemerintah harus segera membubarkan HTI. Dan sekaligus menerapkan Pasal 80A Perppu tersebut. UU No. 17 tahun 2013 tentang Ormas telah mengatur mekanisme pembubaran dan teknisnya dicantumkan dalam PP No. 58 Tahun 2016, sebagaimana tercantum dalam Pasal 59 yakni: Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (1) terdiri atas: a.peringatan tertulis; b.penghentian bantuan dan/atau hibah; c.penghentian sementara kegiatan; dan/atau d. pencabutan SKT atau pencabutan status badan hukum. Sebelum penjatuhan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 66, pemerintah wajib meminta pertimbangan hukum kepada Mahkamah Agung (MA), jika 14 hari MA tidak memberikan pertimbangan, maka pemerintah akan memberikan sanksi sementara, kemudian diproses sesuai dengan hukum yang berlaku. Oleh karena itu jika alasan yang dikemukakan pemerintah bahwa proses peradilan terlalu panjang dan memakan waktu yang lama.[190] Syarat lain yakni adanya kekosongan hukum karena UU yang dibutuhkan belum ada atau tidak memadai, dan kekosongan hukum tidak dapat diatasi dengan prosedur normal pembuatan UU. Terakhir,

[189] *Ibid*
[190] *Ibid*

syarat tersebut tidak terpenuhi karena tidak ada situasi kekosongan hukum terkait prosedur penjatuhan sanksi terhadap ormas. Perppu Ormas tidak memenuhi syarat itu.[191]

Berkaitan dengan kekosongan hukum atau dalam istilah Belanda disebut *Recht vacuum*, untuk mengatur pembubaran Ormas dalam kontek Perppu ini, dapat juga dibenarkan karena ada beberapa kekurangan dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Organisasi Kemasyarakatan, seperti telah disebutkan di atas tidak dicantumkannya asas *contraius actus*.[192]

Jadi melalui teori kekosongan hukum kekuarangan tersebut harus diisi dengan merevisi UU sebelumnya. Dalam tataran teori, *rehct vacuum* bisa juga melalui penafsiran yang akan dilakukan oleh hakim. Namun putusan hakim tidak bisa diperlakukan sebagai aturan umum, keputusan pengadilan hanya mengikat para pihak yang bersengketa.[193] Upaya mengatasi kekosongan hukum di dalam penyelenggraan Negara perencanaan perundang-undangan yang disebut Prolegnas, diperlukan kebijakan atau prakarsa dari Badan Pembentuk Perundang-undangan, yang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Pasal 20 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Pasal 5 UUD Negara RI Tahun 1945 menegaskan pula bahwa "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR" dan "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-

[191] *Ibid*
[192] *Ibid*
[193] *Ibid*

undang sebagaimana mestinya". [194]Dalam hal ini berarti prakarsa atau kebijakan (*political will*) dari DPR dan Pemerintah (Presiden) memegang peranan yang sangat penting dalam menciptakan atau membentuk suatu undang-undang (lebih luas peraturan perundang-undangan) baik mengatur hal-hal atau keadaan yang tidak diatur sebelumnya maupun perubahan atau penyempurnaan dari peraturan perundang-undangan yang telah ada namun sudah tidak sesuai dengan perkembangan di masyarakat. Lebih lanjut dalam upaya mengatasi kekosongan hukum maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 10 Tahun 2004 jo UU No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan". Pasal 15 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2012 ditegaskan bahwa "Perencanaan penyusunan UndangUndang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional (Prolegnas)". Prolegnas itu sendiri menurut Pasal 1 angka 9 adalah "instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis". Prolegnas menjadi salah satu dari mekanisme program legislasi. Di samping Prolegnas (pemerintah/ eksekutif) yang menampung rencana-rencana legislasi dari departemen-departemen/LPND, juga terdapat mekanisme program legislasi yang dikelola oleh Badan Legislasi

[194] *Ibid*

(Baleg) DPR. Bahkan juga ada program legislasi yang dikelola oleh masyarakat (organisasi profesi dan lembaga swadaya masyarakat).[195]

Ketua Umum Pimpinan Pusat Pemuda Muhammadiyah, Dahnil Anzar Simanjuntak menambahkan upaya pembubaran Ormas harus tetap menempuh cara formal-konstitusional. Yakni melalui mekanisme pengadilan. Ia khawatir pemerintah dengan kewenangannya tanpa kontrol mekanisme yudikatif dalam pembubaran Ormas justru bertindak represif. Bahkan cenderung mengulang cara-cara era Orde baru.[196]

Senada, Wakil Ketua DPR Fadli Zon pun berpendapat pembentukan Perppu Ormas mengarah pada kediktaktoran model baru. Hal ini merujuk Perppu Ormas yang menghapus Pasal 68 UU Nomor 17 Tahun 2013 yang mengatur ketentuan pembubaran Ormas melalui mekanisme lembaga peradilan. Begitu pula Pasal 65 UU Ormas yang mewajibkan pemerintah untuk meminta pertimbangan hukum dari MA dalam hal penjatuhan sanksi terhadap Ormas juga dihapuskan.[197]

Mantan anggota Panitia Khusus (Pansus) RUU Ormas, Indra menyayangkan sikap pemerintah yang telah menerbitkan Perppu Ormas. Sebab, aturan mekanisme menggunakan peradilan dalam membubarkan Ormas dihilangkan. Hal

---

[195] *Ibid*

[196] http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59672846b9fe5/mekanisme-peradilan-dihapus--perppu-ormas-dinilai-sewenang-wenang (Di akses pada hari Jum'at tanggal 4 Mei 2018 Pukul 20.02 WIB)

[197] *Ibid*

tersebut justru peluang munculnya kesewenang-wenangan rezim pemerintahan yang tidak sejalan dengan konstruksi negara demokrasi.[198]

Melihat isi pasal per pasal dari Perppu No. 2 Tahun 2017 tersebut, sangat jelas terlihat bahwa pemerintah, selain memperluas ruang lingkup pengaturan terkait dengan kehidupan ormas, juga melakukan penyingkatan prosedur pembubaran terhadap ormas yang dianggap layak dibubarkan menurut hukum. Hal tersebut tergambar dengan sangat jelas, persisnya dalam Perppu No. 2 Tahun 2017 yang menghapus mekanisme tahapan penjatuhan sanksi secara berjenjang terhadap ormas sebagaimana diatur pada Pasal 62 hingga Pasal 81 UU Ormas.[199]

Penulis menganggap, bahwa Perpu Ormas yang kini telah menjadi UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Ormas, telah melanggar asas kebebasan berserikat dan juga asas praduga tak bersalah, dimana seharusnya hakim lah yang menentukan bersalah atau tidak nya seseorang atau pun subjek hukum seperti ormas yang kemudian memberi sanksi berupa pembubaran melalui proses peradilan apabila terbukti melanggar ketentuan undang-undang, tetapi UU Ormas ini telah membuat pemerintah memiliki kewenangan untuk membubarkan suatu ormas melalui asas *contraius actus,* dimana asas tersebut memberikan kewenagan bagi pemerintah selaku pemberi izin ormas untuk membubarkan ormas yang dianggap radikal dan anti Pancasila atau melanggar ketentuan UU tanpa melalui proses peradilan terlebih dahulu, dan hal ini tentunya sangat berbahaya mengingat

[198] http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59672846b9fe5/mekanisme-peradilan-dihapus--perppu-ormas-dinilai-sewenang-wenang (Di akses Pada hari Sabtu tanggal 5 Mei 2018 Pukul 08.30 WIB)

[199] https://geotimes.co.id/kolom/hukum/pro-kontra-perppu-pembubaran-ormas-hti/ (Di akses Pada hari Sabtu tanggal 5 Mei 2018 Pukul 08.35 WIB)

pemerintah bisa menggunakan subjektivitas nya dalam membubarkan suatu ormas tanpa mengharuskan terlebih dahulu melewati proses peradilan.

Materi Muatan UU Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Keormasan Dalam Perspektif Demokrasi Dan Negara Hukum

Indonesia sebagai negara hukum tentu harus menempatkan hukum sebagai komando tertinggi untuk menjalankan negara. Negara hukum merupakan negara dimana dalam kehidupan berbangsa dan bernegaranya menjungjung tinggi terhadap prinsip hukum. Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya tali-temali antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebuah negara hukum yang demokratis atau *democratische rechsstaat.*[200] Scheltema, memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, disamping *rechtszekerheidbeginsel, gelijikheid beginsel* dan *het beginsel van de dienendeoverheid.* Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, disamping masalah kesejahteraan rakyat.[201]

Dalam makalah berjudul *On Nations states in The Changing World*, yang dipresentasikan dalam sebuah konferensi International di Manila, November 1992, Lee Kuan Yew antara lain mengatakan, *A nation must first achieve economic progress. Democracy will follw this*.[202]

---

[200]Mawardi, *Op.Cit,* hlm,11.
[201] *Ibid*
[202] *Ibid*

Oleh karena itu menurut penulis, sebuah negara demokrasi untuk bisa mengatur kehidupan masyarakat dibutuhkan hukum, hukum tersebut bertujuan agar penguasa tidak sewenang-wenang kepada masyarakatnya. Maka dari itu dibutuhkan hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Konsep tentang undang-undang dapat ditelusuri dari konsep *wet* dalam bahasa Belanda. Dalam kepustakaan hukum Belanda *wet* atau undang-undang dapat dilihat dalam arti materiil dan dalam arti formil. Undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) dimaksudkan adalah segala bentuk peraturan perundang-undangan, sedang undang-undang dalam arti formil (*wet formele zin*) adalah lazim disebut dengan undang-undang saja.[203]

Menurut Bagir Manan, undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan. Sedang undang-undang dalam arti formil adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk presiden dengan persetujuan DPR(Setelah perubahan pertama UUD 1945 tahun 1999 lebih tepat disebut"dibentuk atas persetujuan bersama antara DPR dan presiden). Dengan demikian maka undang-undang dalam arti formil., yang lazim disebut dengan istilah "undang-undang" merupakan bagian atau salah satu jenis atau

[203] A.Rosyid Al Atok, *Op.Cit*, hlm, 13.

bentuk dari undang-undang dalam arti materiil atau yang lazim disebut dengan peraturan perundang-undangan.[204]

Menurut Maria Farida Indrati S., dengan mengacu pendapat A.Hamid S. Attamini, apa yang disebut dengan *wet in formele zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk oleh *Regering* dan *Staten Generaal* terlepas apakah isinya suatu penetapan (*beschiking*) atau peraturan (*regeling*).[205] Jadi disebut dengan *wet in formele zin* itu karena dilihat dari segi pembentukannya atau siapa yang membentuknya. Sedang apa yang disebut dengan *wet in materiele zin* adalah setiap keputusan yang di bentuk baik oleh *Regering* dan *Staten Generaal* maupun keputusan-keputusan lain yang dibentuk oleh lembaga-lembaga peraturan yang mengikat umum. Jadi disebut *wet in materiel zin* karena dilihat dari segi isinya tanpa melihat siapa pembentukannya. Dengan demi *wet in material zin* meliputi *wet in formele zin* dan segala jenis peraturan-peraturan lainnya yang mengikat umum, sehingga *wet in materiel zin* dapat disebut dengan peraturan perundang-undangan,sedang *wet in formele zin* disebut dengan undang-undang.[206]

Menurut Bagir Manan, suatu peraturan perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni:[207]

4) Dasar Yuridis (*juridishe gelding*), yakni pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietieg*). Dianggap tidak pernah ada dan segala

[204] *Ibid*
[205] *Ibid*
[206] *Ibid*, hlm, 14.
[207] Dipo Septiawan, *Op.Cit,* hlm 39-40.

akibatnya batal secara hukum. Misalnya, undang-undang dalam arti formal (*wet in formele zin*) dibuat oleh presiden dengan persetujuan DPR. Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum. Begitu pula keputusan Menteri, Peraturan Dasar dan sebagainya harus menunjukkan kewenangan pembuatnya. Kedua, keharusan adanya kesesuian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka hanya dalam bentuk itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (vernietiegbaar). Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat. Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

5) Dasar sosiologis (*sosiologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam satu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain-lain sebagainya.
6) Dasar filsofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya semuanya ini bersifat fislofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan harus dapat

> menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau Peraturan Perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematik dalam suatu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di dalam Pasal 1 ayat (1) dan (2) dijelaskan bahwa dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

- Pasal 1 ayat (1) "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan".
- Pasal 1 ayat (2) "Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Selain itu, pembentukan peraturan perundangan-undangan juga harus mempunyai tujuan yang jelas, seperti yang di tetapkan di dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yakni " Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

h. Kejelasan tujuan
i. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
j. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan
k. Dapat dilaksanakan
l. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
m. Kejelasan rumusan; dan
n. Keterbukaan".

Selanjutnya, dalam Pasal 6 ayat (1) Materi atau muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

k. Pengayoman;
l. Kemanusian;
m. Kebangsaan;
n. Kekeluargaan;
o. Kenusantaraan;
p. kebhineka tunggal ika;
q. keadilan;
r. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
s. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau;
t. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;.

Oleh karena itu untuk membentuk suatu UU seharusnya wajib berisi materi muatan peraturan perundang-undangan. Dilihat dari hirarki norma hukum sebagaimana dikemukakan oleh Hans Nawiasky, Undang-undang (*formell gesetz*) menempati posisi tengah-tengah.[208] Di atas Undang-Undang ada Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatgrundgzet*) dan Norma Fundamental Negara (Staatsfundamentalnorm. Di bawah Undang-Undang ada Aturan Pelaksana dan Aturan Otonomi (*Verordnung & Autonome Satzung*). Dengan posisi di tengah-tengah tersebut, Undang-Undang berfungsi menjembatani antara Konstitusi atau Aturan Dasar/Aturan Pokok dengan Aturan Pelaksana. Materi Muatan Konstitusi sebagai aturan dasar/pokok pada prinsipnya sangat terbatas pada hal-hal yang pokok dan mendasar, sedang materi muatan Aturan Pelaksana bersifat teknis dan

[208] A.Rosyid Al Atok, *Op.Cit,* hlm, 16.

sangat terperinci.[209] Dengan demikian, maka materi muatan Undang-Undang meskipun bersifat umum harus cukup jelas dan terperinci namun tidak terlalu teknis.

Posisi di tengah-tengah tersebut telah menjadikan materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang sangat luas, mencakup berbagai aspek kehidupan. Tidak ada pembatasan yang tegas berakaitan dengan materi muatan Undang-Undang, yaitu mengenai apa saja yang perlu diatur dalam Undang-Undang dan bagaimana pengaturannya. Menurut A.Hamid S.Attamimi. dalam kepustakaan Eropa Kontinental, terutama Belanda, terdapat keraguan apakah materi muatan undang-undang (wet) dapat ditentukan batas-batas lingkupnya sehingga terlihat dengan jelas materi mana yang termasuk bidang Undang-Undang (wet) dan materi mana yang bukan.[210]

Dalam pandangan Hans Kelsen, isi norma umum perlu diatur dalam Undang-Undang dapat ditentukan dalam Konstitusi, baik secara positif maupun negatif. Konstitusi dapat menentukan secara negatif bahwa hukum tidak boleh memuat suatu isi tertentu, misalnya parlemen tidak boleh mensyahkan rancangan undang-undang yang membatasi kebebasan beragama. Konstitusi juga dapat menentukan secara positif suatu isi tertentu dari undang-undang, seperti Konstitusi Amerika Serikat yang menentukan bahwa" di dalam segenap hukum pidana, terdakwa harus menikmati hak atas pemeriksaan pengadilan yang cepat dan terbuka untuk umum". Selain mengatur hal-hal yang diperintahkan oleh Konstitusi atau Undang-

[209] *Ibid*
[210] *Ibid*

Undang Dasar, menurut Juniarto, hal-hal lain yang tidak diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar boleh saja diatur pula dengan Undang-Undang kalau pembentuk undang-undang menghendakinya. Menurut Soehino, materi lain yang dapat diatur dalam Undang-Undang meskipun tidak diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar adalah materi lain yang mengikat umum, seperti: yang membebankan kewajiban kepada penduduk, yang mengurangi kebebasan warga negara, yang memuat keharusan dan/atau larangan.[211]

Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 materi yang harus menjadi muatan UU adalah mengenai:

a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945;
b. Perintah suatu UU untuk diatur dengan UU;
c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Jika diidentifikasi dalam UUD 1945 dan perubahan-perubahannya, hal-hal yang harus diatur lebih lanjut dengan UU dan diatur lebih lanjut dalam UU ada 40 (empat puluh hal): 28 (dua puluh delapan) hal yang harus dengan UU dan 12 (dua belas) hal yang diatur dalam UU. Hal-hal yang harus diatur dengan UU adalah yang berkaitan tentang:[212]

1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
2) Syarat-syarat menjadi Presisiden dan Wakil Presiden;
3) Perjanjian Internasional;
4) Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya;
5) Pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan;
6) Pemerintah daerah;

[211] *Ibid*, hlm, 17.
[212] *Ibid*, hlm, 20.

7) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota;
8) Satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa;
9) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
10) Tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan;
11) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
12) Pemilihan umum;
13) Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN);
14) Pajak dan pungutan lain yang memaksa untuk keperluan negara;
15) Macam dan harga mata uang;
16) Hal-hal lain mengenai keuangan negara;
17) Bank Sentral;
18) Badan Pemeriksa Keuangan;
19) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya;
20) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial;
21) Mahkamah Konstitusi;
22) Syarat-syarat untuk menjadi dan diberhentikan sebagai hakim;
23) Batas-batas wilayah;
24) Warga negara dan penduduk;
25) Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiram dengan lisan dan tulisan dan sebagainya;
26) Susunan dan kedudukan TNI, Kepolisan Negara RI, hubungan kewenangan TNI dan Kepolisian Negara RI di dalam menjalankan tugas-tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan;
27) Sistem pendidikan nasional;
28) Bendara, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan;

Sedangkan hal-hal yang harus diatur dalam Undang-undang adalah tentang:[213]

1) Tata cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden;
2) Dewan Pertimbangan Presiden;
3) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara;
4) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah;
5) Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat;
6) Hak DPR dan hak Anggota DPR;
7) Syarat-syarat dan tata cara pemberhentian Anggota DPR;
8) Syarat-syarat dan tata cara pemberhentian Anggota DPD;
9) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman;

[213] *Ibid*, hlm, 22.

10) Pelaksanaan hak asasi manusia (dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan);
11) Perekonomian nasional;
12) Kesejahteraan sosial.

Ketua Setara Institute Hendardi, berpendapat penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan UU No. 17 Tahun 2013 tentang Ormas secara ketatanegaraan merupakan jalan konstitusional. Perppu dapat ditempuh pemerintah terhadap suatu tindakan sepanjang belum memiliki dasar hukum. Perppu Ormas secara otomatis langsung berlaku tanpa terlebih dahulu memperoleh persetujuan DPR.[214]

Sedangkan keabsahan diterbitkannya Perppu, pemerintah bersama dengan aparat keamanan dan intelijen sebagai pihak yang memiliki otoritas untuk menilai ancaman bahaya dari Ormas tertentu. Tentunya, berdasarkan bukti-bukti yang dimiliki pemerintah. Ia menilai sepanjang bukti-bukti tersedia, ancaman bahaya tersebut menjadi landasan diterbitkannya Perppu.[215]

"Karena ketentuan yang ada dalam UU 17 Tahun 2013 dianggap tidak mampu menjangkau unsur keberbahayaan itu secara cepat". Adanya pembatasan dan/atau pembubaran Ormas dapat dimungkinkan dalam hak asasi manusia (HAM). Namun dengan persyaratan yang ketat dan dilakukan berdasarkan UU. Apalagi organisasi yang dianggap bertentangan dengan Pancasila berpotensi mengancam sendi-sendi dalam berbangsa dan bernegara. Meski begitu, prosedur pembubaran Ormas seharusnya tetap melibatkan mekanisme pengadilan. Minimal

[214] http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59672846b9fe5/mekanisme-peradilan-dihapus--perppu-ormas-dinilai-sewenang-wenang (Di akses Pada hari Sabtu tanggal 5 Mei 2018 Pukul 08.50 WIB)
[215] *Ibid*

meminta pertimbangan Mahkamah Agung (MA).[216]

Sebab dalam konstruksi negara hukum, demokratis setiap kerja dan produk organ negara mesti dapat divalidasi dan diperiksa oleh organ negara lain sebagai mekanisme kontrol keseimbangan *check and balance*. "Mekanisme pembubaran ormas sebagaimana dalam Perppu 2/2017 semestinya tetap dilakukan dengan pertimbangan MA dan tetap menyediakan mekanisme keberatan melalui badan peradilan.[217]

Terlepas dari berbagai pro kontra, Perpu yang dikeluarkan oleh pemerintah bersifat konstituional. Karena keberadaan Perpu sendiri diatur di dalam Pasal 22 ayat 1 UUD 1945 memang menyatakan bahwa, "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Selanjutnya dalam perspektif negara hukum mater-materi yang ada di dalam UU Ormas di anggap konstitusional, mengingat materi-materi yang diatur di dalamnya sudah sesuai dengan yang disebutkan di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang yaitu terkait pengaturan lanjutan dari UUD 1945 tentang Hak untuk berserikat. Sehingga begitu diterbitkan aturan tersebut bisa langsung di implementasikan oleh pemerintah dengan membubarkan HTI.

Namun dalam pandangan AALF Van Dullemen dalam bukunya, *Staatsnoodrecht en Democratie,* menyebutkan bahwa ada empat syarat hukum tata negara darurat. *Pertama*, eksistensi negara tergantung tindakan darurat

[216] *Ibid*
[217] *Ibid*

yang dilakukan. *Kedua,* tindakan itu diperlukan karena tidak bisa digantikan dengan tindakan lain.[218]

Ketiga, tindakan tersebut bersifat sementara. *Keempat,* ketika tindakan diambil, parlemen tidak bisa secara nyata dan sungguh-sungguh. Menurut Dullemen, keempat syarat itu harus berlaku secara kumulatif.[219]

Parameter dalam putusan Mahkamah Konstitusi dan menurut pandangan Dullemen tersebut sejatinya cukup menjelaskan bagaimana posisi Perppu No. 2 Tahun 2017 secara materil.[220]

Sejauh menggunakan pendapat Mahkamah Konstitusi dan Dullemen dalam mendefinisikan kondisi objektif hal ihwal kegentingan yang memaksa, memang sulit mencari titik temu dengan penghapusan pasal-pasal dalam UU Ormas melalui Perppu No. 2 Tahun 2017.[221]

Menurutnya, keberadaan Perppu No. 2 Tahun 2017 tersebut sama sekali tidak mencerminkan dan memenuhi parameter sebagai syarat objektif sebuah perppu layak ditetapkan oleh Presiden. Bahkan dapat dikatakan Perppu No. 2 Tahun 2017

[218] https://geotimes.co.id/kolom/hukum/pro-kontra-perppu-pembubaran-ormas-hti/ (Di akses pada hari Sabtu 5 Mei 2018 pukul 10.30 WIB)
[219] *Ibid*
[220] *Ibid*
[221] *Ibid*

sebagai sebuah aturan hukum yang mencerminkan kemunduran peradaban hukum serta mencederai prinsip keadilan.[222]

Jika dicermati, mekanisme pembubaran ormas yang diatur menurut Perppu No. 2 Tahun 2017 tidak memberikan ruang kepada ormas yang hendak dijatuhi sanksi pencabutan status badan hukum melakukan pembelaan terhadap dirinya di dalam maupun di luar pengadilan sebagai bagian dari tahapan proses pembubaran ormas.[223]

Begitu juga menurut penulis dalam perspektif demokrasi, materi-materi yang ada di dalam UU Ormas tersebut telah mencedarai semangat demokrasi, karena Perpu tersebut cenderung membuat penguasa menjadi otoriter, karna dengan menghilangkan pasal-pasal tertentu, khususnya mengenai kewajiaban untuk meminta pendapat MA dan juga mekanisme Peradilan. Pemerintah dapat bertindak secara subjektif untuk membubarkan ormas-ormas yang dianggap bertentangan dengan Pancasila tanpa terlebih dahulu melalui proses peradilan dan hal ini sangat mengancam kebebasan yang dijamin dalam konstitusi terkait kebebasan untuk berserikat.

[222] *Ibid*
[223] *Ibid*

BAB IV

PENUTUP

A.Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Dikeluarkannya Perpu tersebut juga telah menghapus sejumlah Pasal diantaranya Pasal 62, 65, dan 68 UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas. Penghapusan pasal-pasal tersebut dengan alasan agar mempercepat proses pembubaran suatu ormas yang di anggap anti Pancasila, dengan sudut pandang subjektif pemerintah.
2. Dalam perspektif hukum keluarnya Perpu tersebut sah-sah saja, dikarenakan presiden memang mempunyai kewenangan untuk mengelurakan perpu, namun dalam pandangan demokrasi dikeluarkannya aturan tersebut merupakan ancaman terhadap kebebasan berserikat yang telah dijamin oleh UUD 1945, karena pemerintah dapat membubarkan suatu ormas yang dianggap anti Pancasila hanya berdasarkan subjektivitas pemerintah dan tanpa terlebih dahulu melalui proses peradilan.

B. Saran

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Agar pemerintah dan DPR dalam membuat sebuah UU harus memperhatikan aspirasi seluruh masyarakat, sehingga UU yang dibuat bukan pesanan yang menguntungkan satu pihak atau kelompok dan merugikan pihak dan kelompok lainnya.
2. Agar Pemerintah dan DPR segara melakukan revisi terhadap UU tersebut agar tidak terkesan bahwa pemerintah saat ini otoriter.
3. Bahwa segala hal yang dituduhkan oleh pemerintah kepada ormas-ormas yang ingin dibubarkan harus memiliki bukti yang kuat dan tidak berdasarkan subjektivitas serta wajib melalui proses peradilan.
4. Untuk ormas-ormas yang ada di Indonesia sudah seharusnya untuk menjunjung tinggi nilai-nilai persatuan sehingga tidak terjadinya perpecahan.
5. Agar ormas-ormas yang ada ikut selalu mengawasi pemerintah dan turut serta berkontribusi bagi negara melalui bidangnya masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Ahmad Nasir, "*Pilkada Langsung Dan Masa Depan Demokrasi*" Ctk Pertama, Averroes Press, Malang, 2005.

A.Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Press, Malang, 2015.

Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017.

Fajrurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum,* Setara Press, Malang, 2016.

Jazim Hamidi,dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara,*Ctk Pertama,Total media, Yogyakarta, 2009.

Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi,* Cetakan Ke-1,Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Khaelan,dkk, *Pendidikan Kewarganegaraa*n, Paradigma, Yogyakarta, 2010.

M. Alfan Alfian, *Demokrasi" Pilihlah Aku" Warna-warni Politik Kita*, Intrans Publhising, Malang, 2012.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.

M. Thalhah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Total Media, Yogyakarta, 2008.

Ni'matul Huda, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi,* Kencana, Jakarta, 2017.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indoneia edisi Revisi,* ctk ke-11, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.

Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011**.**

Sirajuddin,dkk, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015.

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogykarta, 2005.

Sumarsono, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan,* PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.

Yuswalina,dkk. *Hukum Tata Negara di Indonesia*,Setara Press, Malang, 2016.

B. Jurnal, Makalah, Karya Ilmiah.

Dipo Septiawan, 2016, dalam skrispisi "*Optimalisasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Studi Periode 2009-2014*, FH UII, Yogyakarta,2016.

Mawardi, dikutip dari skripsi, *Presidential Treshold dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Untuk Penguatan sistem Presidensial*, FH UII, Yogyakarta, 2017.

C. Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

PERPU NO 2 TAHUN 2017 Tentang Ormas

Undang-undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Ormas

Undang-undang Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Ormas

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

D. Naskah Akademik

Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perkumpulan, 2016.

E. Data Elektronik

Adventus Toding, *Pembelajaran Hukum Melalui Perppu Nomor 1 Tahun 2013*, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Vol 10, Nomor 4, 2013.Dikutip dari http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/EJurnal_1404_Vol%2010%20No%204%20Desember%202013.pdf

Bambang Ariyanto, *Tinjauan Yuridis Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan*,, Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah Surabaya (Perpektif Hukum), Surabaya, 2015, Dikutip dari http://ojs.hangtuah.ac.id/ojs/index.php/perspektif/article/download/70/59

Imam Mahdi, *Pembubaran Ormas "Radikal" Dalam Persepektif Perundang-Undangan (Kajian Khusus Perppu No. 02 Tahun 2017*) , Nuansa (IAN Bengkulu),2017,terdapat dalam http://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/nuansa/article/download/648/558

https://geotimes.co.id/kolom/hukum/pro-kontra-perppu-pembubaran-ormas-hti/

http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59672846b9fe5/mekanisme-peradilan-dihapus--perppu-ormas-dinilai-sewenang-wenang

http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59672846b9fe5/mekanisme-peradilan-dihapus--perppu-ormas-dinilai-sewenang-wenang

http://.jogloabang.com/pustaka/uu-nomor-16-tahun-2017-tentang-penetapan-perpu-ormas-menjadi-uu