



KONFIGURASI POLITIK PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2017 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN SEBAGAI PRODUK HUKUM DI INDONESIA

Indriana Ertanti.¹

Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Jl. Cik Di Tiro Nomor.1 Yogyakarta. Indonesia
Email: erta.indriana4@gmail.com

ABSTRACT

This study examines the political configuration of Act Number 16 of 2017 about Community Organizations as legal products in Indonesia. The purpose of this study is to analyze the political configuration of Act Number 16 of 2017 about Community Organizations as a legal product in Indonesia. This research is normative legal research. The results of this study explain that in the perspective of legal politics, that the establishment of Act No. 16 of 2017 which is the basis for government policy to dissolve Ormas can be said to be a conservative or orthodox legal product, this is because Act no. 16 of 2017 the legislators showed a specific response to a particular issue based on the government's perspective, causing turmoil and resistance from various elements of society. This change shows the direction of legal politics which was originally responsive and then tends to become repressive towards people's aspirations.

Keywords: *Political Configuration. Community organization. Act Number 16 of 2017*

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji tentang pengaruh konfigurasi politik pada pembentukan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang dalam praktiknya sering digunakan pemerintah sebagai landasan hukum pembubaran Organisasi masyarakat yang dianggap bermasalah dan bertentangan dengan ideologi Pancasila. Tujuan penelitian ini untuk menganalisa konfigurasi politik pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagai produk hukum di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum Normatif. Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa dalam perspektif politik hukum, dibentuknya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang menjadi landasan kebijakan pemerintah untuk membubarkan Ormas bisa dikatakan merupakan produk hukum yang konservatif atau ortodoks, hal tersebut dikarenakan pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan pembentuk Undang-Undang memperlihatkan suatu respon yang spesifik terhadap suatu isu tertentu berdasarkan perspektifnya pemerintah sendiri sehingga menimbulkan gejala dari berbagai elemen masyarakat. Perubahan ini menunjukkan arah politik hukum yang semula responsif, dan kemudian cenderung menjadi represif terhadap aspirasi masyarakat.

Kata kunci: Konfigurasi Politik. Organisasi Masyarakat. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017

¹ **Submission:** 28 September 2021 | **Review-1:** 30 November 2021 | **Copyediting:** 4 Desember 2021 | **Production:** 15 Desember 2021

1. Pendahuluan

Perkembangan Organisasi Masyarakat (selanjutnya disebut ormas) di Indonesia banyak bermunculan, baik yang berlatar belakang profesi, etnis, kepemudaan, keagamaan dan lainnya dari tingkat pusat hingga daerah. Pesatnya perkembangan ormas semakin terasa manakala terjadi berbagai aktivitas ormas yang oleh sebagian kalangan dinilai mengganggu stabilitas sosial di masyarakat. Fakta munculnya berbagai ormas yang melakukan tindakan anarkism, seperti kasus di Cikeusik, Pandeglang, Banten terkait konflik jemaat Ahmadiyah yang telah menimbulkan korban jiwa kemudian melakukan kegiatan *sweeping* minuman keras di tempat-tempat hiburan di berbagai daerah di Indonesia yang mana telah memicu desakan dari berbagai pihak agar pemerintah perlu segera mengambil langkah hukum secara tegas dan segera menertibkan atau membubarkan keberadaan Ormas tersebut.²

Dalam sejarahnya, fenomena pembubaran ormas di Indonesia, bukanlah hal pertama yang terjadi, Pada 1985, pemerintah rezim Orde Baru mengeluarkan kebijakan yang sangat kontroversial. Mereka mengharuskan seluruh ormas atau partai politik untuk menjadikan Pancasila sebagai asas organisasi. Padahal banyak dari mereka terbentuk sebagai representasi dari aliran-aliran politik yang berkembang di Indonesia misalnya Islam. Kebijakan itu pun membuat mereka terpaksa memutar otak untuk mencari jalan selamat. Hampir seluruh ormas dan partai politik kemudian langsung mengganti asas mereka. Namun, situasi berbeda dialami oleh organisasi pemuda berbasas Islam, yakni Pelajar Islam Indonesia (PII) yang menolak asas Pancasila. Rezim Orde Baru pun membubarkan organisasi tersebut dan menyatakannya sebagai organisasi terlarang atau ilegal.

Kasus lainnya adalah pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) pada tahun 2017 oleh Pemerintah melalui Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan. Pemerintah menilai HTI sebagai ormas berbadan hukum tidak melaksanakan peran positif untuk mengambil bagian dalam proses

² “FPI Ancam Gulingkan SBY,” n.d., <https://nasional.kompas.com/read/2011/02/11/15583862/> FPI.Ancam.Gulingkan.SBY. diakses pada tanggal 30 Maret 2021

pembangunan guna mencapai tujuan nasional.³ Kemudian kasus terakhir adalah pembubaran FPI dari pemerintah pada tahun 2020 dimana FPI dianggap sering melakukan berbagai tindakan intoleran dan sejumlah aksi-aksi kekerasan yang mengatasnamakan identitas tertentu.

Namun, dari beberapa feneomena tersebut yang patut menjadi perhatian adalah produk hukum yang menjadi landasan kebijakan tersebut, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia 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 (selanjutnya disebut UU Ormas).

Dalam kasus pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia, pemerintah melalui Kemenkum HAM mencabut status badan hukum Ormas tersebut dengan nomor registrasi AHU00282.60.10.2014 pada 2 Juli 2014. Keputusan pencabutan SK yang diambil oleh Kemenkum HAM tersebut adalah berlandaskan kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan kemudian yang dikuatkan dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 211/G/2017/PTUN-JKT. Begitu juga dalam kasus pembubaran FPI yang menggunakan landasan hukum yang serupa. Keputusan itu juga dinilai sudah melalui pemantauan dan pembuktian. Terutama berkaitan dengan pelanggaran Pasal 59 ayat (3) UU Ormas.

Melalui Surat Keputusan Bersama yang ditandatangani oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Komunikasi dan Informatika, Kepolisian Republik Indonesia serta Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme dengan nomor: 220/4780 Tahun 2020, Nomor M.HH/14.HH 05.05 Tahun 2020, Nomor 690 Tahun 2020, Nomor 264 Tahun 2020, Nomor KB/3/XII Tahun 2020 dan Nomor 320 Tahun 2020 tentang

³ “Ini Alasan Pemerintah Bubarkan Hizbut Tahrir Indonesia,” n.d., https://nasional.kompas.com/read/2017/05/08/14382891/ini_alasan_pemerintah_bubarkan_hizbut_tahrir.indonesia, diakses pada tanggal 30 Maret 2021

Larangan Kegiatan Penggunaan Simbol dan Atribut Serta Penghentian Kegiatan FPI tersebut, Pemerintah menjelaskan terdapat beberapa alasan pembubaran FPI. Alasan tersebut diantaranya: (1). Adanya pelanggaran oleh FPI terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam menjaga eksistensi ideologi dan konsensus dasar negara Pancasila, UUD 1945, keutuhan NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika. (2). Isi anggaran dasar FPI yang bertentangan dengan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan. (3). FPI dinyatakan bertentangan dengan Pasal 5 huruf g, Pasal 6 huruf f, Pasal 21 huruf b dan d, Pasal 59 ayat (3) huruf a, c, dan d, Pasal 59 ayat (4) huruf c, dan Pasal 82 A dalam Undang-Undang Organisasi Masyarakat.

Namun, pada praktiknya dimasyarakat, kebijakan pembubaran Ormas tersebut justru menimbulkan pro dan kontra, ada pihak yang menilai bahwa pembubaran tersebut merupakan langkah yang tepat, namun juga terdapat pihak yang menilai pembubaran FPI tersebut dinilai bermasalah dan tidak sesuai dengan dasar hukum yang ada. Menurut Amnesty International Indonesia bahwa, pembubaran FPI dengan mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 secara signifikan telah memangkas prosedur hukum pelarangan dan pembubaran ormas dengan menghapus mekanisme teguran dan pemeriksaan pengadilan.

Lebih lanjut Amnesty International Indonesia berpandangan bahwa sebuah organisasi dinyatakan dilarang dan dibubarkan setelah adanya putusan dari pengadilan yang independen dan netral. Karena pada dasarnya, hukum yang melindungi suatu organisasi dari tindak kesewenang-wenangan negara, merupakan hukum yang sama seperti melindungi hak asasi manusia.

Mencermati uraian tersebut maka kajian ini penting untuk dilakukan, khususnya jika dilihat dari sudut pandang politik hukum. Hal tersebut karena dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sarat dengan terjadinya tarik-menarinya kekuatan politik dalam suatu negara. Penyalahgunaan dapat terjadi dalam suatu pembentukan peraturan perundang-perundangan. Pemegang kekuasaan legeslatif dapat memasukkan visi, misi

dan kepentingan politik sesuai keinginannya.⁴ Dalam kaitannya dengan kajian ini bahwa watak dan karakter Undang-Undang Ormas sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik saat Undang-Undang tersebut ditetapkan.

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana konfigurasi politik pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagai produk hukum di Indonesia. Tujuan penelitian ini untuk menganalisa konfigurasi politik pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagai produk hukum di Indonesia

Penelitian yang membahas tentang pembubaran organisasi masyarakat di Indonesia setidaknya sudah pernah dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu seperti M. Beni Kurniawan dengan judul Konstitusionalitas Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas Ditinjau dari UUD 1945, pada tahun 2018. Penelitian ini mengkaji permasalahan pengaturan dan mekanisme pembubaran Ormas dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu penelitian ini juga mengkaji tentang konstitusionalitas Pasal 61 dan 62 Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang mengatur tentang Pembubaran Ormas ditinjau dari UUD 1945 dan Konsep Negara Hukum.⁵

Hasil penelitian dalam kajian ini menjelaskan bahwa Pasal 61 dan 62 Perppu Nomor 2 Tahun 2017 memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk membubarkan Ormas secara sepihak tanpa adanya due process of law terlebih dahulu. Hal ini tentu bertentangan dengan konsep Negara hukum yang mengedepankan adanya pembatasan kekuasaan dan kebebasan berserikat yang dijamin dalam UUD 1945. Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normative yang bersifat perskriptif dengan maksud memberikan solusi terhadap permasalahan Ormas di Indonesia. Sebagai hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Pasal 61 dan 62 Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membubarkan Ormas

⁴ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia, Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1995). Hlm. 15

⁵ M. Beni Kurniawan, "Konstitusionalitas Perppu Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Ormas Ditinjau Dari UUD 1945," *Jurnal Konstitusi*, 15, no. 3 (2018). Hlm. 458

secara sepihak adalah Inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 1 ayat 3 tentang Indonesia sebagai Negara Hukum dan Pasal 28E ayat 3 tentang kebebasan berserikat. Perlu adanya revisi terhadap Perppu Nomor 2 Tahun 2017 dengan tetap memberikan kewenangan kepada Badan Peradilan (MA atau MK) dalam memutuskan pembubaran Ormas. Perlu juga adanya pembatasan waktu terhadap Badan Peradilan dalam memutus perkara pembubaran Ormas untuk menghindari ketidakpastian perkara dan inefisiensi waktu.⁶

Kemudian Muhammad Reza Winata dengan judul Politik hukum dan konstusionalitas kewenangan pembubaran organisasi kemasyarakatan berbadan hukum oleh pemerintah pada tahun 2018. Penelitian ini membahas tentang eksistensi Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) sebagai wujud kebebasan berserikat dan berkumpul. Namun, muncul polemik ketatanegaraan karena pemberian kewenangan menentukan pembubaran Ormas Berbadan Hukum kepada Pemerintah.⁷

Hasil kajian menunjukkan kewenangan pembubaran Ormas, semula ditentukan oleh Pemerintah berdasarkan UU No. 8 Tahun 1985, lalu diputuskan oleh pengadilan berdasarkan UU No. 17 tahun 2013, tapi akhirnya ditentukan kembali oleh Pemerintah berdasarkan UU No. 16 Tahun 2017. Perubahan rumusan norma ini menunjukkan arah politik hukum yang bertendensi kembali menjadi hukum represif dan melanggar prinsip demokrasi. Sedangkan, analisis konstusionalitas kewenangan menemukan: Pertama, terjadi pelanggaran terhadap asas *due process of law* sebagaimana diatur Pasal 1 ayat (3) UUD 1945; Kedua, terjadi pelanggaran terhadap hak berserikat dan berkumpul sebagaimana dijamin Pasal 28 dan Pasal 28 E ayat (3); Ketiga, tidak tepat menerapkan asas *contrarius actus* terhadap Ormas Berbadan Hukum sebagai subjek hukum, sehingga sudah seharusnya Pasal 62 ayat (3) dan 80 A Perppu No. 2 Tahun 2017 sebagaimana ditetapkan dalam

⁶ Kurniawan. Hlm. 476

⁷ Muhammad Reza Winata, "Politik Hukum Dan Konstusionalitas Kewenangan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Berbadan Hukum Oleh Pemerintah," *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, 18, no. 4 (2018). Hlm. 449

UU No. 16 Tahun 2017 dinyatakan inkonstitusional. Kedepannya, sangat penting pembentuk undang-undang segera merevisi UU No. 16 Tahun 2017 atau Mahkamah Konstitusi memberikan putusan konstitusional bersyarat yang mengembalikan kewenangan menentukan pembubaran Ormas kepada pengadilan.⁸

Berdasarkan dua penelitian terdahulu yang diuraikan di atas, maka dapat diketahui bahwa penelitian ini berbeda dengan penelitian tersebut. Adapun perbedaan tersebut terletak pada fokus isu hukum yang ditawarkan, pada penelitian pertama kajian memfokuskan pada permasalahan pengaturan dan mekanisme pembubaran Ormas dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu penelitian ini juga mengkaji tentang konstitusionalitas Pasal 61 dan 62 Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yang mengatur tentang Pembubaran Ormas ditinjau dari UUD 1945 dan Konsep Negara Hukum. Kemudian pada penelitian yang kedua kajian memfokuskan pada eksistensi Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) sebagai wujud kebebasan berserikat dan berkumpul. Berbeda dengan dua penelitian tersebut, penelitian ini lebih fokus pada kajian konfigurasi politik pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Dalam hal ini berlandaskan pada pendekatan sejarah dalam melihat bagaimana proses pembentukan produk hukum tersebut.

2. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif atau doktrinal. Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan bahwa penelitian hukum doktrinal adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan.⁹ Adapun aspek normatif penelitian ini terletak pada pembahasan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi

⁸ Winata. Hlm. 461

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm. 32

Kemasyarakatan Pendekatan Penelitian adalah Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Dalam hal ini, pendekatan tersebut ditujukan untuk menelaah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum pri dan sekuder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan Undang-Undang dan putusan-putusan hakim. Untuk bahan hukum primer yang memiliki otoritas tertinggi adalah Undang-Undang Dasar (UUD) karena semua peraturan di bawahnya baik isi maupun jiwanya tidak boleh bertentangan dengan UUD. Bahan hukum primer yang selanjutnya adalah Undang-Undang. Dalam penelitian ini yang menjadi bahan hukum tersebut adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Analisa dalam penelitian ini menggunakan analisis deduktif, yaitu sebuah analisa yang menggunakan penalaran atau proses berpikir yang bertolak dari kesimpulan khusus dari premis yang lebih umum. jika premis benar dan cara penarikan kesimpulannya sah, maka dapat dipastikan hasil kesimpulannya benar. Dalam penalaran, proposisi yang dijadikan dasar penyimpulan disebut dengan premis (*antecedens*) dan hasil kesimpulannya disebut dengan konklusi (*consequence*).

3. Pembahasan dan Analisa

Konfigurasi politik pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagai produk hukum di Indonesia

Menurut Moh. Mahfud MD, Politik hukum adalah legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁰

Kemudian Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.¹¹ Mencermati pendapat tersebut, maka penulis berpendapat bahwa politik hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang diinginkan oleh negara bukan hanya terpaku pada sisi produk hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang produk hukum yang akan dicabut dari sudut aturan-aturan tertulis berupa perUndang-Undangan atau yang lainnya seperti yang dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD di atas, tetapi politik hukum bisa saja lahir dari kebijakan hukum yang tidak tertulis seperti kebijakan yang terbentuk dari pendekatan moralitas, pendekatan budaya (kultural), pendekatan teknologi atau pendekatan-pendekatan lainnya yang pada titik akhirnya semua pendekatan tersebut juga ditujukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan negara seperti yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Menurut Satjipto Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang lahir dalam studi politik hukum, yaitu : (1) tujuan yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada (2) cara-cara yang mana yang dirasa paling tepat untuk dipakai guna untuk mencapai tujuan tersebut (3) kapan waktunya

¹⁰ Moh. Mahfud. MD, *Politik Hukum Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012). hlm. 1

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Alumnus, 1986).hlm.352

hukum itu perlu diubah dan melalui cara yang bagaimana sebaiknya dilakukan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.¹²

Sedangkan menurut Hikmahanto Juawana dalam *Reform Of Economic Laws And Its Effects On The Post-Crisis Indonesian Economy*, berpendapat bahwa yang dimaksud dengan kebijakan hukum adalah tujuan dan alasan untuk memberlakukan Undang-Undang tertentu.¹³

Menurutnya kebijakan hukum yang menentukan konsep Undang-Undang dapat dipisahkan menjadi dua dimensi. Dimensi pertama adalah apa yang disebut kebijakan dasar hukum-hukum tertentu. Kebijakan dasar mengacu pada tujuan dasar untuk memberlakukan hukum-hukum tertentu. Contohnya di bidang HKI kebijakan dasarnya adalah untuk melindungi hak dari seorang penemu. Sedangkan dimensi yang kedua kebijakan tersebut ketika pemerintah memutuskan untuk merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan hukum-hukum tertentu. Dalam tataran dimensi yang kedua ini biasanya dapat ditemukan pada negara-negara yang berkembang. Misalnya, pemerintah dapat menyusun kebijakan membuat Undang-Undang untuk menggantikan hukum kolonial karena keengganan mendasar untuk mantan penguasa kolonial.

Kebijakan hukum selama proses legeslasi pembuatan adalah penting untuk dua alasan, pertama, ia bertindak sebagai pedoman bagi penyusun untuk menterjemahkan kebijakan dan konsep untuk mendefinisikan ketentuan perUndang-Undangan yang ada. Kedua memberikan pengarahan kepada penegak hukum yang bertanggung jawab atas pelaksanaan Undang-Undang dan memastikan sesuai dengan kebijakan hukum yang diadopsi karena pada

¹² Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012). hlm. 29

¹³ Hikmahanto Juwana, "Reform Of Economic Laws And Its Effects On The Post-Crisis Indonesian Economy." Hlm. 74

tahap implementasi penegakan hukum harus mencerminkan tujuan asli dari kebijakan hukum dibalik Undang-Undang.¹⁴

Menurut Mahfud MD dalam *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, variabel konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter, sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut ke dalam konsep-konsep yang dikotomis, hipotesis di atas dinyatakan secara lebih rinci bahwa; konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas.¹⁵

Konsep demokratis dan otoriter diidentifikasi berdasarkan tiga indikator yaitu sistem kepartaian dan peranan badan perwakilan, peranan eksekutif, dan kebebasan pers; sedangkan konsep hukum responsif/otonom diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum, dan kewenangan menafsirkan hukum.¹⁶

Lebih lanjut, Mahfud MD menjabarkannya dalam pengertian konseptual sebagai berikut:¹⁷

3.1. Konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi yang demikian pemerintah lebih merupakan “komite” yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis, badan perwakilan rakyat dan parpol berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam

¹⁴ Hikmahanto Juwana, “Reform of Economic Laws and Its Effects on The Post-Crisis Indonesian Economy,” 2005. hlm. 75

¹⁵ Mahfud MD, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999). Hlm. 6

¹⁶ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper and Row, 1978).

¹⁷ MD, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Hlm. 8

pembuatan kebijakan negara, sedangkan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman.

- 3.2. Konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan dengan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan parpol tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi (rubber stamps) atas kehendak pemerintah; sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa di bawah kontrol pemerintah.
- 3.3. Produk hukum responsif/otonom adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di masyarakat. Proses pembuatan hukum responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat, dan lembaga-lembaga peradilan, hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat; sedangkan rumusannya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri.
- 3.4. Produk hukum konservatif/ortodoks adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan, sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Jika prosedur seperti itu ada, biasanya lebih formalitas. Di dalam produk yang demikian biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat positivis instrumentalis atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah. Rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga dapat diinterpretasi pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan.

Menurut Mahfud, sepanjang sejarah Indonesia ternyata telah terjadi tolak-tarik antara konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Demokrasi dan otoriterisme muncul secara bergantian dengan kecenderungan linear di setiap periode pada konfigurasi otoriter. Sejalan dengan tolak-tarik konfigurasi politik itu, perkembangan karakter produk hukum memperlihatkan keterpengaruhannya dengan terjadinya tolak-tarik antara produk hukum yang berkarakter responsif dan produk hukum yang berkarakter konservatif dengan kecenderungan linear yang sama.

Semua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia menjadikan “demokrasi” sebagai salah satu asasnya yang menonjol; tetapi tidak semua konstitusi mampu melahirkan konfigurasi politik yang demokratis. Artinya, sebuah konstitusi yang jelas-jelas menganut paham demokrasi dapat melahirkan konfigurasi politik yang tidak demokratis atau otoriter. Bahkan di bawah sebuah konstitusi yang sama dapat lahir konfigurasi politik yang berbeda-beda pada periode yang berbeda-beda pula. UUD 1945 yang berlaku pada periode 1945-1949 melahirkan konfigurasi yang jauh berbeda dengan konfigurasi politik pada saat UUD tersebut berlaku pada periode 1959-1966, untuk selanjutnya melahirkan konfigurasi politik yang berbeda lagi pada periode setelah 1966.¹⁸

Berdasarkan uraian tersebut, maka lahir asumsi bahwa hukum merupakan produk politik, dengan asumsi ini, maka dalam menjawab hubungan antara keduanya itu hukum dianggap sebagai variabel yang terpengaruh atau tergantung atas politik, hal tersebut sangat jelas terlihat apabila melihat realitas yang ada, kenyataannya hukum dalam artian aturan-aturan yang abstrak (pasal-pasal yang imperatif) merupakan hasil atau kristalisasi kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing. Sidang parlemen bersama pemerintah untuk membuat Undang-Undang sebagai produk hukum pada hakekatnya merupakan adegan kontestasi agar semua kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi di dalam keputusan politik dan menjadi Undang-Undang.

¹⁸ MD. Hlm. 1966

Sedangkan Undang-Undang yang lahir dari kontestasi tersebut dapat dipandang sebagai produk dari adegan kontestasi tersebut. Inilah yang maksud dari pernyataan bahwa hukum merupakan produk politik.

Terkait isu hukum pembubaran Organisasi Kemasyarakatan (Ormas), oleh pemerintah, sejak awal kelahiran UU Ormas di tahun 1985, pendekatan pemerintah terhadap Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) selalu keruh dan kental dengan pendekatan politik, khususnya pendekatan politik-keamanan yang penuh upaya kontrol dan represi. Lahirnya UU Ormas di masa Orde Baru adalah bagian dari paket peraturan yang dikenal sebagai “Paket Undang-Undang Politik”, bersama dengan RUU Pemilu, RUU Parpol, RUU MPR, DPR, dan DPRD, dan RUU Referendum.

Pembubaran Ormas dari pemerintah sebagai bagian dari langkah politik pemerintah, bukanlah hal baru, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa sejarah mencatat, pada 10 Desember 1987 Mendagri Soepardjo Rustam mengeluarkan SK No.120 dan No.121/1987 yang menyatakan bahwa Pelajar Islam Indonesia (PII) dan Gerakan Pemuda Marhaen (GPM) tidak diakui keberadaannya dan kegiatannya pun sempat dilarang karena tidak menyesuaikan dengan UU Ormas. Kontroversi pada masa itu pun cukup mirip dengan hari ini, yaitu tentang asas tunggal Pancasila.

Melihat pengulangan yang terjadi, jelas salah satu akar masalahnya sebenarnya ada pada UU Ormas itu sendiri. Sayangnya, UU Ormas yang bermasalah ini berhasil bertahan melintasi zaman sejak masa Orba hingga era pasca reformasi sekarang ini.

Sebelum dibentuknya Undang-Undang No 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan, Undang-Undang Ormas terdahulu merupakan Undang-Undang yang membawa harapan era reformasi dengan lebih mengedepankan semangat demokrasi dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Peraturan ini diterbitkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai respon memberikan kepastian hukum terhadap aturan terkait Ormas yang masih belum lengkap.

UU Ormas menjelaskan landasan sosiologis peraturan ini adalah Ormas sebagai wadah dalam menjalankan kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, organisasi kemasyarakatan berpartisipasi dalam pembangunan untuk mewujudkan tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.

Namun setelah dibentuknya Undang-Undang UU No 16 Tahun 2017, yang tanpa melibatkan masyarakat di dalamnya, menjadikan pemerintah sebagai pemain tunggal yang memperlihatkan suatu respon yang spesifik terhadap suatu isu tertentu berdasarkan perspektifnya sendiri sehingga menimbulkan gejolak dari berbagai elemen masyarakat.

Hal tersebut, khususnya terlihat dalam Pasal 59 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017, dinyatakan:

- (3) Ormas dilarang: a. melakukan tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras, atau golongan; b. melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia; c. melakukan tindakan kekerasan, mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, atau merusak fasilitas umum dan fasilitas sosial; dan/atau d. melakukan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Ormas dilarang: a. menggunakan nama, lambang, bendera, atau simbol organisasi yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan lambang, bendera, atau simbol organisasi gerakan separatis atau organisasi terlarang; b. melakukan kegiatan separatis yang mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan/atau c. menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila.

Kemudian pada pasal 60 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017, dinyatakan:

- (1) Ormas yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, Pasal 51, dan Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) dijatuhi sanksi administratif.
- (2) Ormas yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 dan Pasal 59 ayat (3) dan ayat (4) dijatuhi sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.

Menurut Satjipto Raharjo yang menyatakan bahwa hukum adalah instrumentasi dari putusan atau keinginan politik, sehingga pembuatan Undang-Undang sarat dengan kepentingan-kepentingan tertentu, dan dengan demikian medan pembuatan Undang-Undang menjadi medan perbenturan dan pengumpulan kepentingan-kepentingan. Badan pembuat Undang-Undang akan mencerminkan konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat. Konfigurasi kekuatan dan kepentingan dalam badan pembuat Undang-Undang menjadi penting karena pembuatan Undang-Undang modern bukan sekadar merumuskan materi hukum secara baku berikut rambu-rambu yuridisnya, melainkan membuat putusan politik terlebih dahulu. Disamping konfigurasi kekuatan dan kepentingan dalam badan pembuat Undang-Undang, intervensi-intervensi dari luar tidak dapat diabaikan dalam pembentukan Undang-Undang. Intervensi tersebut dilakukan terutama oleh golongan yang memiliki kekuasaan dan kekuatan, baik secara sosial, politik maupun ekonomi.¹⁹

Dalam statusnya sebagai produk hukum, dari aspek pendekatan sejarah dibentuknya Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 dan PP No. 18 Tahun 1986 pembentuk UU berusaha mengakomodir sekaligus mengatur keberadaan Ormas, kemudian pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 pembentuk Undang-Undang merespon perubahan kondisi sosial di masyarakat pasca reformasi yang menuntut penjaminan terhadap kebebasan berserikat, namun pada Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 pembentuk Undang-Undang memperlihatkan suatu respon yang spesifik terhadap suatu isu tertentu berdasarkan perspektifnya pemerintah sendiri sehingga menimbulkan gejolak dan resistensi dari berbagai elemen masyarakat. Perubahan ini menunjukkan arah politik hukum yang semula responsif, dan kemudian cenderung menjadi represif terhadap aspirasi masyarakat.²⁰

¹⁹ Jazuni, *Legisli Hukum Islam Di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005). hlm. 9-10.

²⁰ Muhammad Reza Winata, "Politik Hukum Dan Konstitusionalitas Kewenangan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Berbadan Hukum Oleh Pemerintah," *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, 18, no. 4 (2018). Hlm. 453

Selain persoalan tersebut, sudah bukan rahasia lagi pada praktiknya pemerintah menjadikan Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 sebagai dasar “untuk melegalkan hapusnya *Due Process of Law* dalam penegakkan hukum”, seperti dalam kasus pembubaran FPI dan Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) pada Juli 2017.

Pembubaran Ormas sepatutnya dijalankan sebagai langkah akhir, setelah atau bersamaan dengan mengadili kejahatan pengurus ataupun anggota organisasi tersebut. Hal tersebut memang tidak pernah mudah dan perlu strategi penanganan perkara yang cukup kompleks. Dengan pengadilan, publik akan bisa melihat perkara ini dengan terang, termasuk membongkar ada kejahatan apa dan siapa saja di balik organisasi yang hendak dibubarkan.

Sebagian kelompok bisa jadi tidak sabar, dan menganggap proses hukum melalui pengadilan terlalu memakan waktu lama. Namun perlu dipahami bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum dan adanya *Due Process of Law* adalah untuk menghormati hak dan melindungi dari kesewenang-wenangan dari kelompok yang menyatakan dirinya “paling Demokratis dan Pancasila”.

4. Kesimpulan

Dalam perspektif politik hukum, bahwa dibentuknya UU No 16 Tahun 2017 yang menjadi landasan kebijakan pemerintah untuk membubarkan Ormas bisa dikatakan merupakan produk hukum yang konservatif atau ortodoks, hal tersebut dikarenakan pada Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 pembentuk Undang-Undang memperlihatkan suatu respon yang spesifik terhadap suatu isu tertentu berdasarkan perspektifnya pemerintah sendiri sehingga menimbulkan gejolak dan resistensi dari berbagai elemen masyarakat. Perubahan ini menunjukkan arah politik hukum yang semula responsif, dan kemudian cenderung menjadi represif terhadap aspirasi masyarakat. Karakter produk hukum ini yang mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan negara yang sangat dominan, sehingga dalam proses

pembuatannya tidak mengakomodasi partisipasi dan aspirasi rakyat secara serius.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Hikmahanto Juwana. "Reform Of Economic Laws And Its Effects On The Post-Crisis Indonesian Economy." 2005.
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012.
- Jazuni. *Legislsi Hukum Islam Di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- MD, Mahfud. *Hukum Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012.
- Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1986.
- Soekanto, Soerjono. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, 1977.

2. Jurnal

- Winata, Muhammad Reza. "Politik Hukum Dan Konstitusionalitas Kewenangan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Berbadan Hukum Oleh Pemerintah." *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, 18, no. 4 (2018).

3. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia 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

4. Media online

- FPI Ancam Gulingkan SBY,” n.d.
[https://nasional.kompas.com/read/2011/02/11/15583862/
FPI.Ancam.Gulingkan.SBY.](https://nasional.kompas.com/read/2011/02/11/15583862/FPI.Ancam.Gulingkan.SBY)
- “Ini Alasan Pemerintah Bubarkan Hizbut Tahrir Indonesia,” n.d.
[https://nasional.kompas.com/
read/2017/05/08/14382891/ini_alasan_pemerintah_bubarkan_hizbut_
tahrir.indonesia,.](https://nasional.kompas.com/read/2017/05/08/14382891/ini_alasan_pemerintah_bubarkan_hizbut_tahrir.indonesia,)