

**KONFIGURASI POLITIK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DALAM PROSES PERSETUJUAN PERATURAN PEMERITAH  
PENGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG**  
(Studi Atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun  
2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang  
Organisasi Masyarakat)

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh**

**Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia**

**Yogyakarta**

Oleh:  
  
**YUKALYPTA RIDWAN**

**No. Mahasiswa: 11410095**

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

**KONFIGURASI POLITIK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DALAM PROSES PERSETUJUAN PERATURAN PEMERINTAH  
PENGANTI UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG**

(Studi Atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat)

Telah diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk  
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 22 Februari 2018



Yogyakarta, 6 September 2018

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sri Hastuti Puspitasari', is written over the printed name.

**Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH.**  
NIP/NIK: 954100101



**KONFIGURASI POLITIK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DALAM PROSES PERSETUJUAN PERATURAN PEMERINTAH  
PENGANTI UNDANG-UNDANGAN MENJADI UNDANG-UNDANG**  
(Studi Atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun  
2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang  
Organisasi Masyarakat)

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 6 April 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 6 September 2018

Tim Penguji

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

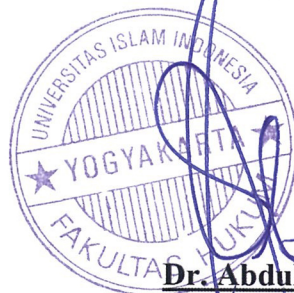
Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



**Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.**  
NIP/NIK: 904100102

**SURAT PERNYATAAN**  
**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR**  
**MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

*Bismillahirrahman nirrahim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Yukalypta Riwan

NIM : 11410095

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul: **KONFIGURASI POLITIK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PROSES PERSETUJUAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG (Studi Atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat.**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. sehubungan hal tersebut dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa Karya Tulis Ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah etika dan norma-norma penulisan sebuah Karya Tulis Ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

2. Bahwa saya menjamin hasil Karya Tulis Ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil) bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*'.
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan Karya Tulis Ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas. Apabila tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada Karya Tulis 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 : 20 Februari 2018

Yang Membuat Pernyataan



Yukalypta Ridwan



## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Yukalypta Ridwan
2. Tempat Lahir : Samarinda
3. Tanggal Lahir : 25 Juni 1992
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Apartemen Ambassade Residences Unit 16D,  
Jl. Denpasar Raya Kav. 5-7, Karet Kuningan,  
Setiabudi, Jakarta Selatan
7. Alamat Asal : Perum Griya Jetis Asri C-25, RT025/RW006,  
Cokrodiningratan, Jetis, Kota Yogyakarta
8. Identitas Orang Tua
  - a. Nama Ayah : H. Ir. Ikhsanudin  
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
  - b. Nama Ibu : Hj. Rinda  
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SD 23 Gunung Medan, Sijunjung
  - b. SMP : SMP Negeri 6 Yogyakarta
  - c. SMA : SMA Muhammadiyah 1 Yogyakarta
10. Organisasi : OSIS SMP Negeri 8 Pulau Punjung selama 6 Bulan  
Sebagai Ketua
11. Hobby : Otomotif, Badminton

**“Two Things Define You: Your Patience When You Have  
Nothing And Your Attitude When You Have Everything”  
(Pravinee Hurbungs)**





## **DIPERSEMBAHKAN**

Karya Tulis Ilmiah ini saya persembahkan kepada:

Abah Saya H. Ir. Ikhsanudin

Ibu Saya Hj. Rinda

Serta adik-adik saya Syabrina Syabila S.Kg. dan Agas Kirani



## KATA PENGANTAR

Puji syukur alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas berkat, rahmat, dan hidayahNya, penyusunan skripsi yang berjudul **KONFIGURASI POLITIK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PROSES PERSETUJUAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG (Studi Atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat)** dapat diselesaikan dengan baik.

Adapun maksud dari penulisan tugas akhir ini adalah untuk memenuhi salah satu syarat yang telah ditentukan untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Dalam penulisan ini, penulis mendasarkan pada ilmu pengetahuan yang telah penulis peroleh selama ini, khususnya dalam pendidikan di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Dalam penulisan skripsi ini, saya telah banyak mendapat bantuan, bimbingan, dan pengarahan dari berbagai pihak, baik secara spiritual maupun moril. Maka atas bantuan yang telah diberikan kepada saya, pada kesempatan ini saya ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Syukur alhamdulillah penulis panjatkan kepada **Allah SWT** atas berkat, rahmat, dan hidayahNya sehingga penyusunan skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik;
2. Kepada Ibu **Sri Hastuti Puspitasari S.H., M.Hum.** selaku dosen pembimbing dan mentor saya yang telah banyak memberikan arahan, masukan, dorongan

semangat, dan kontribusi ilmu pengetahuan terkait judul dan bimbingannya kepada penulis dalam penulisan skripsi ini;

3. Kepada Bapak **Nandang Sutrisno S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D.** selaku Rektor Universitas Islam Indonesia, Bapak **Dr-Ing. Ir. Ilya Fadjar Maharika MA., IAI.** selaku Wakil Rektor I, Bapak **Dr. Drs. Nur Feriyanto M.Si.** selaku Wakil Rektor II, dan Bapak **Ir. Agus Taufiq M.Sc.** selaku Wakil Rektor III atas segala fasilitas yang telah diberikan kepada penulis selama menjalani masa perkuliahan;
4. Kepada kedua orang tua saya **H. Ir. Ikhsanudin** dan **Hj. Rinda** serta adik-adik saya **Syabrina Syabila S.Kg.** dan **Agas Kirani** baik di Yogyakarta dan di Samarinda yang sangat saya hormati, cintai, dan sayangi atas doa dan kasih sayang yang berlimpah sejak di kandung badan sampai saat ini. Dengan doa, dorongan semangat, nasihatnya, serta bantuan lainnya yang tidak pernah pudar sehingga penulis dapat sampai pada titik sekarang ini;
5. Kepada sahabat saya **dr. Dikky Prawiratama M.Sc., Sp.KK.** yang telah turut membantu membuka pikiran, memberikan motivasi, doa, serta berbagi ilmu baik di bidang Hukum dan di bidang lainnya dalam suka maupun duka sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik;
6. Kepada teman-teman dekat alumni SMA Muhammadiyah 1 Yogyakarta Angkatan 2011, **Muhammad Azmi Daru Nugraha S.H., Rialdiansyah Rahardika Latif S.E., Nungki Barokah S.E., Rio Wisnu Sanjaya S.Kep., Ns., Naufal Sani S.E.** atas kebersamaan kalian semua yang sampai pada titik

ini masih diberikan kesempatan untuk saling mendoakan, memberikan motivasi, dan kebersamaan yang sampai saat ini masih dijalin dengan baik;

7. Kepada teman-teman Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Angkatan 2011 atas kekompakan dan kekeluargaan selama ini yang telah banyak memberi masukan dan arti kebersamaan kepada saya;
8. Kepada semua pihak yang tidak sempat saya sebutkan namanya, saya mengucapkan banyak-banyak terima kasih atas motivasi dan bantuannya sehingga terselesaikannya skripsi ini dengan baik.

Sebagai penutup, penulis memohon maaf apabila adanya kekurangan baik dari segi isi maupun penulisan dan penggunaan kata. Sehingga sangat berarti bagi penulis jika adanya masukan bagi kesempurnaan penulisan skripsi ini.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan rahmat dan hidayahNya kepada kita semua.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatu

Penyusun

Yukalypta Ridwan

## DAFTAR ISI

JUDUL .....	i
HALAMAN PENGAJUAN .....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING TUGAS AKHIR...	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR .....	iv
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS .....	v
LEMBAR CURICULUM VITAE .....	viii
HALAMAN MOTTO .....	ix
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	x
KATA PENGANTAR .....	xi
DAFTAR ISI .....	xiv
ABSTRAK .....	xvi
BAB I : PENDAHULUAN .....	1-20
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Tinjauan Pustaka .....	7
E. Metode Penelitian .....	17
BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK HUKUM, KONFIGURASI POLITIK, PARTAI POLITIK, DAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG .....	21-55
A. Tinjauan Umum tentang Politik Hukum .....	21

B. Tinjauan Umum tentang Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum ..	29
C. Tinjauan Umum tentang Partai Politik di Era Reformasi .....	39
D. Tinjauan Umum tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ..	48
<b>BAB III : KONFIGURASI POLITIK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT</b>	
<b>DALAM PROSES PERSETUJUAN PERATURAN PEMERINTAH</b>	
<b>PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG (Studi</b>	
<b>Atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017</b>	
<b>tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi</b>	
<b>Masyarakat) .....</b>	<b>56-90</b>
A. Latar Belakang Lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	
Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17	
Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat .....	56
B. Konfigurasi Partai Politik Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-	
Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor	
17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat .....	62
C. Karakter Produk Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	
Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17	
Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat .....	83
<b>BAB IV : PENUTUP .....</b>	<b>91-97</b>
A. Kesimpulan .....	91
B. Saran .....	96
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>98-101</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN .....</b>	<b>102</b>

## ***ABSTRAK***

Studi ini bertujuan untuk mengetahui bentuk konfigurasi partai politik yang terjadi dalam pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat serta karakter produk hukum yang dipengaruhi konfigurasi partai politik yang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia periode 2014-2019. Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Bagaimana konfigurasi partai politik di dalam paripurna Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat menjadi Undang-Undang yang baru?; dan Bagaimana karakter Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat dari aspek politik hukum?. Penelitian ini termasuk tipologi penelitian hukum normatif. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan dengan mengumpulkan, mempelajari, serta mengkaji bahan-bahan berupa buku-buku terkait, artikel, makalah dan/atau hasil karya ilmiah, laporan institusi, data elektronik, serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Analisis dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan dipadukan dengan pendekatan politik. Hasil studi ini menunjukkan bahwa konfigurasi politik yang terjadi dalam fraksi-fraksi di dalam Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembahasan Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang erat kaitannya dengan keputusan politik. Fraksi partai politik yang menyatakan setuju atas Perppu organisasi masyarakat didominasi oleh partai pendukung pemerintah. Dapat dikatakan pandangan dari fraksi partai politik ini menyesuaikan kehendak pemerintah. Sehingga karakter hukumnya cenderung represif atau konservatif. Hal ini disebabkan substansi Perppu organisasi masyarakat dominan atas visi politik penguasa, tidak mengakomodir aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh, dan materi hukumnya yang multitafsir sehingga dapat diinterpretasikan oleh pemerintah sesuai dengan kehendaknya. Penelitian ini merekomendasikan bahwa diperlukan peran Dewan Perwakilan Rakyat sebagai penjelmaan rakyat agar lebih kritis dalam pembahasan Perppu tidak hanya dengan pendekatan politis melainkan dengan menggunakan syarat obyektif Perppu yang terdapat dalam putusan Mahkamah Konstitusi sebagai dasar memberi persetujuan atau penolakan terhadap Perppu. Dengan demikian penilaian Perppu oleh Dewan Perwakilan Rakyat nantinya akan lebih obyektif.

Kata Kunci: Konfigurasi Politik, Karakter Produk Hukum, Partai Politik, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Timbulnya kepentingan masyarakat yang sama serta semangat gotong royong yang ada dalam masyarakat Indonesia menimbulkan satu pemikiran untuk membentuk suatu kelompok atau badan yang beritikad untuk mencapai tujuan tersebut secara gotong royong. Seperti dalam pepatah berat sama dipikul ringan sama dijinjing. Organisasi masyarakat merupakan bentuk pencapaian masyarakat dalam mempersatukan kesamaan kepentingan tersebut agar tercapai tujuan bersama.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, pengertian organisasi masyarakat adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila. Hal ini juga didasari didalam Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Namun dalam realitanya, banyak dijumpai perilaku menyimpang yang dilakukan oleh oknum organisasi masyarakat maupun organisasi masyarakat tersebut dirasa mengganggu keamanan dan ketertiban umum masyarakat.



Kasus hukum yang berkaitan dengan organisasi masyarakat akhir-akhir ini yang ada di tengah masyarakat Indonesia seperti melakukan sweeping di tempat-tempat umum di bulan Ramadhan, perusakan tempat ibadah, turut serta dalam menyebarkan kebencian terhadap suatu suku, agama, ras, dan golongan tertentu, sampai dengan melakukan kegiatan yang bertujuan untuk memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah beberapa contoh kegiatan organisasi masyarakat yang menyalahi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat.

Pada tanggal 10 Juli 2017, pemerintahan Presiden Joko Widodo melalui Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham) Yasonna H. Laoly menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat dimana salah satu pertimbangannya memuat tentang belum diaturnya 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. Salah satu hal penting dalam Perppu organisasi masyarakat adalah perluasan makna dari paham yang bertentangan dengan Pancasila di dalam kegiatan organisasi masyarakat. Selain itu, penerapan asas *contrarius actus* yang memungkinkan pemerintah akan dapat lebih mudah memberikan sanksi administratif berupa pencabutan status badan hukum bagi organisasi masyarakat yang bertentangan

dengan Pancasila tanpa melalui proses peradilan.<sup>1</sup> Ditambah lagi dengan diberlakukannya ketentuan pidana organisasi masyarakat, pengurus dan/atau anggotanya yang terbukti melakukan pelanggaran pidana sesuai dalam Perppu tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, berbagai opini pun menguap ke permukaan publik baik melalui media sosial maupun media cetak, baik yang pro terhadap dikeluarkannya Perppu organisasi masyarakat karena dinilai sebagai langkah konkrit guna menyelamatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dari rongrongan organisasi masyarakat radikal yang dinilai bertentangan dengan ideologi Pancasila. Namun alasan utama pihak yang bertentangan terhadap diberlakukannya Perppu tersebut melanggar kebebasan berserikat dan berkumpul yang mana telah dijamin oleh konstitusi.

Tidak lama setelah diberlakukannya Perppu tersebut, pemerintah mengambil tindakan untuk membubarkan Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) tidak lama setelah diberlakukannya Perppu organisasi masyarakat yaitu pada tanggal 18 Juli 2017 dengan beberapa alasan meliputi;<sup>2</sup>

1. sebagai ormas berbadan hukum, HTI tidak melaksanakan peran positif untuk mengambil bagian dalam proses pembangunan guna mencapai tujuan nasional,
2. kegiatan yang dilaksanakan HTI terindikasi kuat telah bertentangan dengan tujuan, azas, dan ciri yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik

---

<sup>1</sup> Penjelasan Pasal 61 ayat (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat

<sup>2</sup><http://nasional.kompas.com/read/2017/07/19/10180761/hti-resmi-dibubarkan-pemerintah>, diakses terakhir tanggal 7 November 2017 pukul 10.43

Indonesia tahun 1945 sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat,

3. aktifitas yang dilakukan HTI dinilai telah menimbulkan benturan di masyarakat yang dapat mengancam keamanan dan ketertiban masyarakat, serta membahayakan keutuhan NKRI.

Dengan diberlakukannya Perppu organisasi masyarakat menggantikan aturan lama di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat, maka pemerintah dapat membubarkan organisasi masyarakat yang dianggap radikal dan bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 dengan cara mencabut status hukumnya tanpa melewati proses peradilan. Tentunya Perppu hanya bersifat sementara, sampai dengan sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk membahas apakah Perppu tersebut dapat dijadikan Undang-Undang yang baru. Implikasinya jika diterima dalam proses pembahasan yang ada didalam DPR maka Perppu tersebut sah menjadi Undang-Undang yang baru sehingga keputusan administrasi yang dikeluarkan oleh pemerintah memiliki landasan yuridis yang kuat dalam bentuk Undang-Undang. Tetapi jika ditolak dalam paripurna DPR maka Perppu tersebut harus dicabut sesuai dalam Pasal 22 ayat (1) – (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembahasan Perppu organisasi masyarakat akhirnya sampai dimana mulai dibahas didalam rapat paripurna oleh Komisi II DPR. Sebelumnya, anggota legislatif tersebut berupaya untuk menampung aspirasi dari berbagai elemen masyarakat dan pemangku kepentingan guna mencari masukan terkait Perppu organisasi masyarakat. Diawali dengan memanggil perwakilan organisasi

masyarakat untuk didengarkan pendapatnya dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) pada tanggal 18 Oktober 2017. Sedangkan keesokannya DPR memanggil pula pihak TNI, Polri, dan Kejaksaan.<sup>3</sup> Selanjutnya pembahasan di dalam rapat paripurna oleh Komisi II DPR dimulai pada tanggal 24 Oktober 2017 dan diputuskan dihari itu pula. Pengesahan disepakati lewat mekanisme voting setelah upaya musyawarah mufakat tak tercapai. Rapat paripurna tersebut dihadiri 445 anggota sedangkan anggota yang setuju terhadap Perppu organisasi masyarakat berjumlah 314 anggota yang terdiri atas beberapa fraksi partai politik yaitu PDIP, Partai Golkar, Partai Demokrat, Partai PKB, PPP, Partai Nasdem, dan Partai Hanura. Beberapa fraksi partai politik tersebut menghendaki setuju dengan revisi. Beberapa hal yang menurut pandangan fraksi partai politik yang setuju yang menghendaki dengan revisi yaitu berkaitan dengan kewenangan pemerintah dalam hal ini kementerian terkait sebagai penafsir Pancasila untuk diperjelas tugasnya, sanksi pidana untuk dihapus, dan tetap ingin adanya pengaruh Yudikatif dalam keputusan pembubaran ormas.

Suatu kebijakan pemerintah pasti akan menimbulkan pro dan kontra. Diberlakukannya Perppu organisasi masyarakat untuk menggantikan Undang-Undang yang lama pun tidak semua *grass root* masyarakat Indonesia menerimanya. Hal ini didasari kekhawatiran masyarakat Indonesia terulangnya kondisi dimana kebebasan berserikat dibatasi seperti di zaman orde baru. Dalam dinamika politik yang ada di lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat pada akhirnya

---

<sup>3</sup><https://news.detik.com/berita/d-3698764/perjalanan-106-hari-disahkannya-perppu-ormas> , diakses terakhir tanggal 7 November 2017 pukul 13.30

menyetujui Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang yang baru. Hal ini tidak lepas dari pengaruh konfigurasi politik di dalam pembahasan perppu tersebut. Selain itu, kebebasan berserikat dan berkumpul saat ini dilindungi di dalam konstitusi sehingga menjadi hak tiap warga negara Indonesia dan menjadi kewajiban negara maupun pemerintah untuk melindungi hak-hak warga negara ini. Atas dasar latar belakang diatas, maka penulisan tugas akhir ini berjudul Konfigurasi Politik Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Proses Persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang (Studi atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat).

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan Masalah dalam penulisan ini bertujuan untuk memudahkan penulis dalam membatasi masalah yang diteliti sehingga sasaran yang ingin dicapai menjadi jelas. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulis merumuskan masalah sebagai berikut;

1. Bagaimana konfigurasi partai politik di dalam paripurna Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat menjadi Undang-Undang yang baru?

2. Bagaimana karakter Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat dari aspek politik hukum?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dalam kegiatan penulisan tugas akhir ini pasti terdapat suatu tujuan yang hendak dicapai. Secara umum ialah bertujuan untuk mengembangkan ilmu hukum terkait dan memperluas pengetahuan sehingga dapat memahami bidang Hukum Tata Negara pada umumnya dan Ilmu Hukum Politik dan Ketatanegaraan secara khusus. Selain hal tersebut supaya penulis mengetahui kesesuaian antara teori yang diperoleh dengan kenyataan yang ada dalam praktik kehidupan bermasyarakat.

Selain itu, dalam penulisan ini secara khusus untuk mengetahui:

1. Bentuk konfigurasi partai politik yang terjadi di dalam paripurna Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Masyarakat menjadi Undang-Undang,
2. Bentuk karakter hukum pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Masyarakat dari aspek politik hukum.

### **D. Tinjauan Pustaka**

Negara hukum merupakan terjemahan dari *rechtsstaat*, yang dapat dikatakan sebagai bentuk perumusan yuridis dari gagasan konstitusionalisme. Hukum

dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi.<sup>4</sup> Indonesia menegaskan kedudukannya sebagai negara hukum yang mana dituangkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keberadaan konstitusi dan negara hukum tidak dapat dipisahkan. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah:<sup>5</sup>

1. adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat,
2. adanya pembagian kekuasaan negara,
3. diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas yang mana menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Kewenangan berdasar undang-undang tersebut didapat dari DPR yang bekerja sama dengan pemerintah merumuskan suatu dasar hukum untuk melegalkan tindakan badan/pejabat administrasi sesuai asas tersebut. Atas dasar itulah terjadinya penyerahan suatu wewenang (baru) dari pembentuk undang-undang (rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen) kepada badan/pejabat administrasi di Indonesia.<sup>6</sup>

Tetapi dalam rangka pembentukan undang-undang tersebut tidak lepas dari pengaruh politik yang ada di dalam legislatif. Fungsi hukum pun sangat dipengaruhi dan diintervensi oleh kekuatan politik. Dalam kenyataannya sebenarnya setiap

---

<sup>4</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi – Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 229

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 74

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 79

norma hukum merupakan produk dari konfigurasi politik tertentu sehingga watak atau karakter produk hukum itupun sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Oleh karenanya tuntutan ideal (das sollen) atas politik hukum seperti yang dikehendaki konstitusi di dalam kenyataannya (das sein) belum tentu dapat terwujud.<sup>7</sup> Di Indonesia, konfigurasi politik berkembang melalui tolak-tarik antara yang demokratis dan otoriter, sedangkan karakter produk hukum mengikutinya dalam tolak-tarik antara yang responsif dan konservatif.<sup>8</sup> Dapat diartikan bahwa hukum di Indonesia cenderung tidak otonom dan selalu lemah terutama jika ia berhadapan dengan sistem politik. Dari pendapat para ahli, bahwa dalam melihat hubungan antara subsistem politik dan subsistem hukum ternyata bahwa subsistem politik memiliki konsentrasi energi lebih besar daripada hukum yang berarti bahwa jika hukum harus berhadapan dengan politik maka ia berada dalam kedudukan yang lebih lemah.<sup>9</sup>

Fenomena yang menonjol di Indonesia ialah fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik dominan yang lebih terasa bila dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya. Bahkan hal tersebut dapat dilihat dari pertumbuhan dan perkembangan nilai, prosedur, perundang-undangan, serta birokrasi hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai bagian dari proses pembangunan nasional melainkan juga menjadi penopang tangguh struktur politik itu sendiri.

---

<sup>7</sup> Moh. Mahfud MD., "Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia", Disampaikan dalam Sidang Disertasi, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1993, hlm. 4

<sup>8</sup> Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Demokrasi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 64

<sup>9</sup> Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985, hlm. 71



Atas asumsi diatas bahwa hukum merupakan produk politik mengantarkan pada fakta bahwa produk hukum tertentu merupakan produk politik tertentu pula.<sup>10</sup> Sehingga konfigurasi politik merupakan kekuatan-kekuatan politik yang riil dan eksis dalam suatu sistem politik. Konfigurasi politik memiliki susunan kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan, yaitu:<sup>11</sup>

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 rakyatnya yang dirumuskan secara demokratis, sementara badan perwakilan rakyat dan parpol berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara, dan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembredelan,
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 atas kehendak pemerintah, sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa berada di bawah control pemerintah dan bayang-bayang pembredelan.

---

<sup>10</sup> Moh. Mahfud MD., *Op.cit*, hlm 67

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 68

Konsep diatas sama-sama menghasilkan produk hukum yang berbeda pula karena sifat dari konfigurasi politik keduanya berbeda pula. Adapun produk hukum yang dilahirkan dari dua konsep kekuatan politik yang berbeda yaitu:<sup>12</sup>

1. Produk hukum responsif/otonom adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat. Proses pembuatan hukum yang responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dalam aspirasi masyarakat. Lembaga peradilan dan hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat, sedangkan rumusannya biasaya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri secara spesifik. Produk hukum responsif/otonom lahir dari konfigurasi politik yang demokratis.
2. Produk hukum konservatif/ortodoks adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan dominan sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Jika prosedur “partisipasi” ada, hal itu biasanya lebih bersifat formalitas. Di dalam produk yang demikian, biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat positivis instrumentalis atau menjadi alat bagi pelaksanaan idelogi dalam program pemerintah. Rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga ia dapat diinterpretasikan oleh pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan.

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 68-69

Menurut Herman Sihombing, Hukum Tata Negara Darurat adalah Hukum Tata Negara dalam keadaan bahaya atau darurat, yaitu sebagai rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan keadaan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa.<sup>13</sup>

Dalam hal keadaan bahaya atau darurat ini dibutuhkan suatu tindakan kekuasaan yang bersifat luar biasa. Keadaan normal sistem norma hukum diberlakukan berdasarkan konstitusi dan produk hukum lain yang resmi. Dengan kata lain dalam keadaan abnormalnya suatu negara dan/atau pemerintahan sistem hukum tersebut tidak dapat berfungsi dengan baik sehingga menjadikan kondisi demikian disebut dengan keadaan luar biasa (*state of exception*). Maka pengaturan darurat mempunyai arti sebagai dasar hukum bagi pemerintah mengambil tindakan guna mengatasi keadaan abnormal tersebut. Pada keadaan abnormal (darurat) tatanan hukum yang diciptakan untuk keadaan normal menjadi tidak dapat berkerja. Jika keadaan tidak normal itu memang terjadi, harus ada pemegang kekuasaan yang diberi kewenangan untuk membuat keputusan tertinggi dengan mengabaikan untuk sementara waktu beberapa prinsip dasar yang dianut oleh negara yang bersangkutan.<sup>14</sup>

Keadaan luar biasa (*state of exception*) itu sendiri dijelaskan oleh Kim Lane Schepple yaitu “the situation in which a state is confronted by a mortal threat and

---

<sup>13</sup> Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1996, hlm. 26

<sup>14</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Grafindo, 2007, hlm. 59

responds by doing things that would never be justifiable in normal times, given the working principles of the state”<sup>15</sup> (keadaan di mana suatu negara dihadapkan pada ancaman hidup-mati yang memerlukan tindakan responsif yang dalam keadaan normal tidak mungkin dapat dibenarkan menurut prinsip-prinsip yang dianut oleh negara yang bersangkutan). Sehingga keadaan abnormal, keadaan bahaya, keadaan darurat, dan istilah lain yang menggambarkan hukum tata negara darurat merupakan *state of exception*, suatu keadaan luar biasa atau diluar kebiasaan, di luar keadaan normal, keadaan yang menyangkut hal yang ekstrim bagi suatu negara sehingga negara perlu melanggar prinsip yang dianutnya sendiri guna menyelamatkan diri dari keadaan yang dimaksud. Penyebabnya dapat timbul dari luar dan dapat pula dari dalam negeri sendiri. Ancamannya dapat berupa ancaman militer atau ancaman bersenjata maupun ancaman terhadap integritas wilayah negara beserta warga negaranya yang keduanya dilindungi oleh negara.

Dalam konstitusi Indonesia yang mengatur tentang keadaan darurat yaitu di Pasal 12 dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 12 menjelaskan, “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Dalam hal pasal ini mengatur tentang keadaan bahaya atau *staatnoodrecht* sehingga pemerintah menyimpang dari peraturan sehari-hari. Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya menyebutkan 3 (tiga) tingkatan keadaan bahaya yaitu: keadaan darurat sipil, keadaan darurat

---

<sup>15</sup> Kim Lane Scheppele, “Law in A Time of Emergency: State of Exception and the Temptation of 9/11”, HeinOnline – 6 U. Pa. *Journal of Constitutional Law*, Vol. 6:5, 2003-2004, hlm 1004 *Ibid*, hlm. 58

militer, dan keadaan darurat perang. Adapun 3 kriteria yang digunakan untuk menentukan keadaan darurat berdasar peraturan tersebut meliputi:

1. keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
2. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
3. hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.

*Staatnoodrecht* terdiri dari obyektif dan subyektif, *staatnoodrecht* obyektif adalah kemungkinan timbulnya bahaya yang mengancam negara dan telah dapat dibayangkan terlebih dahulu. Sedangkan *staanoodrecht* subyektif adalah kemungkinan timbulnya bahaya mengancam negara yang belum dapat dibayangkan. Oleh karena itu, untuk mengatasinya tergantung dari tindakan penguasa (subyektif) tidak berdasarkan hukum positif, akan tetapi berdasarkan asas hukum alam, yakni *solus populi supreme lex* (kepentingan rakyat adalah hukum tertinggi).<sup>16</sup>

Sedangkan Pasal 22 menjelaskan tentang *noodverordeningsrecht*, yaitu keadaan yang mendesak, pemerintah diberi wewenang untuk mengeluarkan perppu

---

<sup>16</sup> Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 31

yang menyimpang dari cara-cara biasa pembentukan peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>17</sup> Sehingga antara *staatsnoodrecht* dengan *noodverordeningsrecht* berbeda maksudnya, sebab *staatsnoodrecht* merupakan keadaan bahaya atas suatu negara sedangkan *noodverordeningsrecht* merupakan keadaan yang mendesak. Selain itu, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn menjelaskan bahwa perppu ialah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Artinya suatu perppu merupakan produk hukum yang dibentuk oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dengan adanya unsur keadaan mendesak atau kegentingan yang memaksa yang menyimpang dari cara-cara biasa pembentukan peraturan perundang-undangan dengan tujuan dalam rangka antisipasi terhadap keadaan yang telah disebutkan tadi.

Keadaan mengenai *Staatsnoodrecht* dalam Pasal 12 lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam, sedangkan *noodverordeningsrecht* dalam Pasal 22 lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak karena persoalan waktu yang terbatas. Sehingga Pasal 22 penekanannya terhadap kegentingan yang memaksa. Tidak menekankan sifat bahayanya suatu ancaman yang ada di dalam Pasal 12. Dalam keadaan darurat, dasar logis untuk membuat pengaturan yang

---

<sup>17</sup> Penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

bersifat khusus itu adalah harus adanya unsur bahaya seperti yang dimaksud dalam Pasal 12 disertai oleh kebutuhan (*reasonable necessity*) dan kegentingan waktu (*limited time*) yang dimaksud oleh Pasal 22. Akan tetapi, untuk membuat peraturan yang bersifat khusus yang dinamakan perppu itu tidak selalu harus mempersyaratkan adanya ancaman bahaya atau bahwa negara dinyatakan dulu berada dalam keadaan bahaya seperti yang dimaksud dalam Pasal 12.<sup>18</sup>

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau selanjutnya disebut perppu merupakan bagian dari *noodverordeningsrecht* karena sifat lahirnya perppu disebabkan adanya keadaan mendesak. Seperti dijelaskan diawal, keadaan mendesak tersebut harus segera diantisipasi dengan cara yang menyimpang dari tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan biasanya. Menurut Jimly Asshiddiqie, syarat materiil penetapan perppu meliputi tiga unsur, yaitu:<sup>19</sup>

1. ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau *reasonable necessity*;
2. waktu yang tersedia terbatas;
3. tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Adapun ukuran obyektif penerbitan perppu didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, meliputi:<sup>20</sup>

1. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah secara cepat berdasarkan Undang-Undang;

---

<sup>18</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Op.cit*, hlm. 282

<sup>19</sup> *Ibid.* hlm. 208

<sup>20</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, hlm. 19

2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Selain perppu dan unsur kegentingan yang memaksa yang telah disebutkan di awal, persyaratan lain yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945 mengenai masa berlakunya keadaan kegentingan yang memaksa. Perppu yang telah ditetapkan oleh Presiden harus segera mungkin diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau selanjutnya disebut DPR. Apabila disetujui, Perppu itu berubah menjadi UU, sebaliknya jika tidak disetujui Perppu itu harus dicabut. Pengajuan Perppu pada persidangan berikutnya selain mengandung maksud untuk memenuhi asas demokrasi, sekaligus untuk mengakhiri sifat kegentingan dari Perppu yang ditetapkan oleh Presiden.<sup>21</sup>

## **E. Metode Penelitian**

Metode penulisan yang digunakan adalah metode penelitian hukum sebagai berikut:

### **1. Obyek Penelitian**

Konfigurasi politik oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang terjadi di dalam proses persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2

---

<sup>21</sup> Dasril Radjab, *Op.cit*, hlm. 32



Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat).

## 2. Bahan Hukum

a. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,
- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat,
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat,

b. Bahan hukum sekunder berupa literatur yang berkaitan dengan permasalahan terdiri atas:

- 1) Buku-buku yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara yang mencakup tentang teori Hukum dan Politik Ketatanegaraan, teori Hukum Tata Negara Darurat, dan kompetensi di bidang lain khususnya bidang ilmu Politik.
- 2) Artikel-artikel yang berkaitan dengan pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Masyarakat oleh anggota legislatif.
- 3) Jurnal hukum dan makalah hukum yang berkaitan dengan konfigurasi hukum, penerapan keadaan bahaya, dan kajian mengenai dasar pengesahan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Masyarakat menjadi Undang-Undang yang baru.

- 4) Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2017.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data untuk menunjang penulisan tugas akhir ini dengan cara studi kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan, mempelajari, serta mengkaji bahan-bahan hukum baik berupa buku-buku yang terkait, artikel, makalah dan/atau hasil karya ilmiah lainnya serta aturan-aturan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

### 4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan adalah sudut pandang yang digunakan oleh peneliti dalam memahami dan menyelesaikan masalah. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan yuridis dan politis. Metode yuridis normatif adalah pendekatan yang memandang hukum sebagai doktrin atau seperangkat aturan yang bersifat normatif (*law in book*). Disamping hukum sebagai kajiannya juga melibatkan kajian politik sehingga nantinya penulisan ini bersudut pandang tidak hanya dari aspek hukum saja tetapi dari aspek politik. Dalam hal ini penulis menganalisis asas-asas hukum, norma-norma hukum, dan pendapat para sarjana.

### 5. Analisa Data

Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif yaitu sebuah metode analisis data dengan menyajikan data yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan, dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi. Hasil analisa bahan hukum akan diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi sistematis. Interpretasi sistematis adalah menafsirkan dengan memperhatikan naskah-naskah hukum lain. Sehingga dihasilkan suatu kesimpulan yang dapat dipergunakan untuk menjawab rumusan masalah.

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK HUKUM,  
KONFIGURASI POLITIK, PARTAI POLITIK, DAN  
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG**

**A. Tinjauan Umum tentang Politik Hukum**

Negara hukum merupakan terjemahan dari *rechtsstaat*, yang dapat dikatakan sebagai bentuk perumusan yuridis dari gagasan konstitusionalisme. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi.<sup>22</sup> Indonesia menegaskan kedudukannya sebagai negara hukum yang mana dituangkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keberadaan konstitusi dan negara hukum tidak dapat dipisahkan. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah:<sup>23</sup>

1. adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat,
2. adanya pembagian kekuasaan negara,
3. diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas yang mana menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan Undang-Undang. Kewenangan berdasar Undang-Undang tersebut didapat dari Dewan Perwakilan Rakyat (yang di dalamnya terdiri atas beberapa partai politik) yang

---

<sup>22</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi – Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 229

<sup>23</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 74

bekerja sama dengan pemerintah merumuskan suatu dasar hukum untuk melegalkan tindakan badan/pejabat administrasi sesuai asas tersebut. Atas dasar itulah terjadinya penyerahan suatu wewenang (baru) dari pembentuk Undang-Undang (rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen) kepada badan/pejabat administrasi di Indonesia.<sup>24</sup> Produk hukum yang dibentuk bersama-sama tersebut dikenal dengan istilah Undang-Undang.

Lantas apa itu politik hukum haruslah diartikan dengan memisahkan dua kata tersebut yaitu “politik” dan “hukum” dengan teori masing-masing. Istilah politik sudah ada sejak abad ke-5 sebelum Masehi yang diperkenalkan oleh dua tokoh filsuf Yunani Kuno yaitu Aristoteles dan Plato. Mereka menganggap politik sebagai usaha untuk mencapai masyarakat politik yang terbaik.<sup>25</sup> Menurut Peter Merkl, menyebutkan *Politics, at its best is a noble quest for a good order and justice* (Politik dalam bentuk yang paling baik adalah usaha mencapai suatu tatanan sosial yang baik dan berkeadilan).<sup>26</sup> Dapat dikatakan bahwa politik adalah usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima baik oleh sebagian warga, untuk membawa masyarakat ke arah kehidupan bersama yang harmonis. Sehingga ruang lingkup Teori politik adalah bahasan dari renungan atas;<sup>27</sup>

1. tujuan dari kegiatan politik,
2. cara-cara mencapai tujuan itu,

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 79

<sup>25</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007, Edisi Revisi Pertama, hlm. 14

<sup>26</sup> Peter H. Merkl, *Continuity and Change*, Harper and Row, New York, 1967, page 13, dikutip di dari buku *Ibid*, hlm 15

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 43

3. kemungkinan-kemungkinan dan kebutuhan-kebutuhan yang ditimbulkan oleh situasi politik tertentu, dan
4. kewajiban-kewajiban (obligations) yang diakibatkan oleh tujuan politik itu.

Selanjutnya, hukum dari segi bahasa merupakan peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah.<sup>28</sup> Tujuan mengikatnya suatu hukum ialah untuk menjaga ketertiban masyarakat dimana hal ini sesuai asas *Ubi Societas Ibi Ius*. Hukum tidak boleh dipisahkan dari masyarakat. Hukum bertujuan menjaga ketertiban masyarakat, dan masyarakat memerlukan hukum untuk ketertiban.

Pengertian politik hukum menurut para pakar dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. menurut Mahfud M.D. adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama.<sup>29</sup>
2. menurut Padmo Wahyono adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Team Pustaka Phoenix, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Baru*, Cetakan Pertama, Pustaka Phoenix, Jakarta, 2007, hlm. 334

<sup>29</sup> Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 5

<sup>30</sup> Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 160

3. menurut Satjipto Rahardjo adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>31</sup>

Berdasarkan pendapat ahli di atas, maka politik hukum merupakan kebijakan dasar yang diberlakukan negara dalam bidang pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai negara yang dicita-citakan.

Hasil dari Politik Hukum itu sendiri ialah hukum, baik itu hukum baru maupun juga menggantikan hukum yang lama. Hukum sebagai produk politik hukum merupakan sebuah alat untuk mencapai tujuan negara. Meskipun hukum dikatakan sebagai ‘alat’ di dalam pengertian itu adalah ‘alat mencapai tujuan negara’ bukan alat rekayasa politik seperti yang dikenal di dalam strategi pembangunan hukum yang ortodoks.<sup>32</sup> Tujuan negara yang dimaksud ialah tujuan bangsa Indonesia yang tertuang di dalam alinea keempat Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia,
2. Memajukan kesejahteraan umum,
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa,
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

---

<sup>31</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 35

<sup>32</sup> Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 49

Jika hukum dipahami sebagai suatu “alat” untuk meraih cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia, maka politik hukum diartikan sebagai petunjuk yang harus dilalui dalam hal pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia. Sehingga politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar sebagai berikut:<sup>33</sup>

1. politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa yakni masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila,
2. politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara yakni:
  - a. melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia,
  - b. memajukan kesejahteraan umum,
  - c. mencerdaskan kehidupan bangsa,
  - d. melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.
3. politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara yakni:
  - a. berbasis moral agama,
  - b. menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi,
  - c. mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan primordialnya,
  - d. meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat,
  - e. membangun keadilan sosial.
4. agak mirip dengan butir 3, jika dikaitkan dengan cita hukum negara Indonesia, politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk:

---

<sup>33</sup> Moh. Mahfud MD., *Op.Cit.*, 2006, hlm. 31-32



- a. melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa yang mencakup ideologi dan teritori,
  - b. mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan,
  - c. mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum),
  - d. menciptakan toleransi hidup beragama berdasar keadilan dan kemanusiaan.
5. untuk meraih cita dan mencapai tujuan dengan landasan dan panduan tersebut maka sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila yakni sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur baiknya. Sistem hukum yang demikian, minimal, mempertemukan unsur-unsur baik dari tiga sistem nilai dan meletakkannya dalam hubungan keseimbangan, yakni:
- a. keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme,
  - b. keseimbangan antara *Rechtstaat* dan *the Rule of Law*,
  - c. keseimbangan antara hukum sebagai alat yang memajukan dan hukum sebagai cermin nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat,
  - d. keseimbangan antara negara agama dan negara sekuler.

Secara garis besar, politik hukum yang berlaku setelah kemerdekaan Indonesia adalah politik hukum nasional yang telah terjadi unifikasi hukum, dimana nilai-nilai hukum (hukum barat, hukum Islam, dan hukum adat) disatukan menjadi

hukum nasional berdasar Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Masalah yang penting dalam suatu hukum ialah selain pada proses lahirnya hukum (peraturan perundang-undangan) juga sejauh mana hukum tersebut yang telah dilahirkan berdasar pandangan politik hukum nasional tadi dapat berfungsi dan bekerja dalam kehidupan masyarakat. Bila suatu perangkat hukum tidak berjalan dengan baik, maka penyebabnya bisa saja datang dari aparat penegak hukum dengan cara kerja yang sesuai dengan kehendak pembentuk hukum, atau mungkin juga berasal dari perilaku masyarakat yang apatis terhadap kerjanya aparat/penguasa. Bahkan tidak menutup kemungkinan karena substansi hukum itu sendiri yang tidak responsif terhadap perkembangan masyarakat yang dinamis. Sehingga jika ditelaah lebih mendalam, suatu kaidah hukum dapat berfungsi dengan baik harus memenuhi ketiga unsur antara lain:<sup>34</sup>

1. jika suatu kaidah hukum hanya berlaku secara yuridis, maka kemungkinan besar kaidah hukum tersebut merupakan kaidah yang mati (*dodregel*),
2. jika hanya berlaku secara sosiologi (dalam arti teori kekuasaan), maka kaidah hukum tersebut menjadi aturan pemaksa (*dwangmaatregel*),
3. apabila hanya berlaku secara filosofis, maka mungkin hukum tersebut hanya merupakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*)

Tidak ada hukum yang memberi hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras, dan agama. Perbedaan yang ada hanya semata-mata

---

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1987, hlm. 14

didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa sehingga pembentukan hukum harus memperhatikan kemajemukan masyarakat.

Dengan demikian politik hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Pertama, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan (latar belakang). Kedua, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal (makna isi Undang-Undang).

Gambaran terkait politik hukum di Indonesia dapat dilihat dari salah satunya yaitu Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Artinya, program tersebut adalah potret isi atau substansi politik hukum nasional untuk pencapaian tujuan negara dalam kurun waktu tertentu, baik dalam membuat hukum baru maupun dalam mencabut atau mengganti hukum lama.<sup>35</sup> Definisi Prolegnas sendiri disebutkan di dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yaitu instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara sederhana, terpadu, dan sistematis. Sehingga dalam suatu tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah melewati Prolegnas tersebut yang disusun oleh DPR bersama Pemerintah yang dalam penyusunannya dikoordinasikan oleh DPR sebagai lembaga legislatif.

---

<sup>35</sup> Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 60

## **B. Tinjauan Umum tentang Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum**

Politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan dimana kebijakan tersebut diambil oleh negara untuk mencapai tujuan dan cita-cita negara. Fungsi hukum pun sangat dipengaruhi dan diintervensi oleh kekuatan politik. Dalam kenyataannya sebenarnya setiap norma hukum merupakan produk dari konfigurasi politik tertentu sehingga watak atau karakter produk hukum itupun sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Oleh karenanya tuntutan ideal (*das sollen*) atas politik hukum seperti yang dikehendaki konstitusi di dalam kenyataannya (*das sein*) belum tentu dapat terjemakan.<sup>36</sup>

Di Indonesia, konfigurasi politik berkembang melalui tolak-tarik antara yang demokratis dan otoriter, sedangkan karakter produk hukum mengikutinya dalam tolak-tarik antara yang responsif dan konservatif.<sup>37</sup> Dapat diartikan bahwa hukum di Indonesia cenderung tidak otonom dan selalu lemah terutama jika ia berhadapan dengan sistem politik. Dari pendapat para ahli, bahwa dalam melihat hubungan antara subsistem politik dan subsistem hukum ternyata bahwa subsistem politik memiliki konsentrasi energi lebih besar daripada hukum yang berarti bahwa jika hukum harus berhadapan dengan politik maka ia berada dalam kedudukan yang lebih lemah.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Moh. Mahfud MD., *“Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia”*, Disampaikan dalam Sidang Disertasi, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1993, hlm. 4

<sup>37</sup> Moh. Mahfud MD., *Op.Cit.*, 2006, hlm. 64

<sup>38</sup> Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985, hlm. 71

Fenomena yang menonjol di Indonesia ialah fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik dominan yang lebih terasa bila dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya. Bahkan hal tersebut dapat dilihat dari pertumbuhan dan perkembangan nilai, prosedur, perundang-undangan, serta birokrasi hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai bagian dari proses pembangunan nasional melainkan juga menjadi penopang tangguh struktur politik itu sendiri.

Atas asumsi diatas bahwa hukum merupakan produk politik mengantarkan pada fakta bahwa produk hukum tertentu merupakan produk politik tertentu pula.<sup>39</sup> Sehingga konfigurasi politik merupakan kekuatan-kekuatan politik yang riil dan eksis dalam suatu sistem politik. Konfigurasi politik memiliki susunan kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan, yaitu:<sup>40</sup>

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 rakyatnya yang dirumuskan secara demokratis, sementara badan perwakilan rakyat dan parpol berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara, dan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembredelan,
2. konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam

---

<sup>39</sup> Moh. Mahfud MD., *Op.Cit*, 2006, hlm 67

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 68

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 atas kehendak pemerintah, sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa berada di bawah kontrol pemerintah dan bayang-bayang pembredelan.

Konsep diatas sama-sama menghasilkan produk hukum yang berbeda pula karena sifat dari konfigurasi politik keduanya berbeda pula. Adapun produk hukum yang dilahirkan dari dua konsep kekuatan politik yang berbeda yaitu:<sup>41</sup>

1. produk hukum responsif/otonom adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat. Proses pembuatan hukum yang responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dalam aspirasi masyarakat. Lembaga peradilan dan 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 secara spesifik. Produk hukum responsif/otonom lahir dari konfigurasi politik yang demokratis.
3. produk hukum konservatif/ortodoks adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan dominan sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara

---

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm. 68-69

sungguh-sungguh. Jika prosedur “partisipasi” ada, hal itu biasanya lebih bersifat formalitas. Di dalam produk yang demikian, biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat positivis instrumentalis atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dalam program pemerintah. Rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga ia dapat diinterpretasikan oleh pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan.

Bila dihubungkan dengan teori konfigurasi politik tertentu melahirkan produk hukum tertentu maka dapat disimpulkan bahwa ada hubungan yang signifikan antara sistem pemerintahan sebuah negara dengan hukum yang dianutnya. Philippe Nonet dan Philip Selznick, menjabarkan bahwa ada tiga klasifikasi dasar bagi hukum yang ada di masyarakat yaitu:

1. Hukum Represif, adalah hukum sebagai pelayan kekuasaan. Hukum represif menunjukkan karakter sebagai berikut;<sup>42</sup>
  - a. ketertiban menjadi tujuan utama, institusi hukum secara langsung dapat diakses oleh kekuatan politik, hukum diidentifikasi sama dengan negara dan disubordinasikan pada tujuan negara,
  - b. manfaat dari keraguan masuk ke sistem sehingga dapat menguntungkan penguasa karena aturan-aturan yang sifatnya multitafsir,
  - c. lembaga-lembaga kontrol yang terspesialisasi, seperti polisi, menjadi pusat-pusat kekuasaan yang bebas,

---

<sup>42</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society Transition: Toward Responsive Law*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis, Jakarta, 2003, hlm. 26

- d. suatu rezim hukum berganda melembagakan keadilan berdasarkan kelas dengan cara mengkonsolidasikan dan melegitimasi pola-pola subordinasi sosial,
  - e. kepatuhan masyarakat harus tanpa syarat dan ketidakpatuhan dihukum sebagai kejahatan sehingga nilai-nilai yang dominan direfleksikan ke dalam hukum pidana.
2. Hukum otonom, adalah hukum sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya. Hukum otonom memiliki karakter khas sebagai berikut;<sup>43</sup>
- a. penekanan kepada aturan-aturan hukum sebagai upaya utama untuk mengawasi kekuasaan resmi dan tidak resmi,
  - b. terdapat pengadilan yang bebas yang tidak dapat dimanipulasi oleh dan bebas dari kekuasaan politik dan ekonomi, serta memiliki otoritas khusus untuk mengadili pelanggaran hukum, baik oleh pejabat maupun individu,
  - c. terpisahnya hukum dari politik, yakni bahwa para ahli hukum dan pengadilan adalah spesialis-spesialis dalam menafsirkan dan menerpakan hukum, tetapi isi hukum tidak mereka yang menentukannya, melainkan merupakan hasil dari tradisi atau keputusan politik,
  - d. pengadilan tidak dapat menjamin hukum itu adil, tetapi dapat mengusahakan agar hukum diterapkan secara adil, sehingga sumbangan yang paling penting bukanlah keadilan substansif, melainkan keadilan prosedur.

---

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 44



3. Hukum responsif, adalah hukum sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial. Sifat responsif dapat diartikan pula melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan tidak oleh pejabat melainkan oleh rakyat. Tipe hukum ini mengedepankan akomodasi aspirasi sosial sehingga bersifat terbuka. Karena sifat itulah maka tipe hukum ini mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan sosial demi mencapai keadilan dan emansipasi publik.<sup>44</sup> Karenanya tatanan hukum responsif menekankan pada;<sup>45</sup>
- a. keadilan substantif sebagai dasar legitimasi hukum,
  - b. peraturan merupakan sub-ordinasi dari prinsip dan kebijakan,
  - c. pertimbangan hukum harus berorientasi pada tujuan dan akibat bagi kemaslahatan masyarakat,
  - d. penggunaan diskresi sangat dianjurkan dalam pengambilan keputusan hukum dengan tetap berorientasi pada tujuan,
  - e. memupuk sistem kewajiban sebagai ganti sistem paksaan,
  - f. moralitas kerjasama sebagai prinsip moral dalam menjalankan hukum,
  - g. kekuasaan didayagunakan untuk mendukung vitalitas hukum dalam melayani masyarakat,
  - h. akses partisipasi publik dibuka lebar dalam rangka integrasi advokasi hukum dan sosial.

---

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm. 63

<sup>45</sup> Bernard L. Tanya, *Politik Hukum, Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm. 79-80

Untuk mengukur konfigurasi politik dalam setiap produk hukum, apakah ia demokratis atau otoriter dapat dilihat melalui tiga pilar demokrasi yaitu peranan partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat, peranan lembaga eksekutif, dan kebebasan pers (kebebasan memperoleh informasi bagi setiap warga masyarakat).<sup>46</sup> Sejarah perkembangan politik dan konstitusi di Indonesia pernah mengalami dinamika pengaruh konfigurasi politik baik yang demokratis dan/atau otoriter. Secara rinci pembagian tahapan perkembangan politik di Indonesia dan pengaruh konfigurasi politiknya adalah sebagai berikut:

1. Periode 1945 – 1959 yang di dalamnya pernah berlaku tiga konstitusi, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUD Sementara 1950. Pada periode ini, konfigurasi politik yang muncul adalah konfigurasi politik yang demokratis. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 yang mana Pemerintah mendorong pembentukan partai-partai politik sebagai bagian dari demokrasi sebelum dilangsungkan pemilihan anggota badan-badan perwakilan rakyat.<sup>47</sup> Begitu kuatnya peranan partai politik membuat pemerintahan dikenal dengan pemerintahan partai politik. Pemerintahan jatuh bangun karena dinamika politik partai yang sangat kuat, namun tidak ada satu partai yang dominan. Seiring dengan hal itu lembaga eksekutif berada pada posisi yang kalah kuat dibandingkan dengan partai-partai politik sehingga pemerintahan seringkali jatuh bangun dan keadaan politik berjalan secara tidak stabil.<sup>48</sup> Pengaruh dengan konfigurasi politik periode ini

---

<sup>46</sup> Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1998, hlm. 44

<sup>47</sup> Bintan R. Saragih, *Politik Hukum*, CV Utomo, Bandung, 2006, hlm. 56-57

<sup>48</sup> T. Moeljarto., *Beberapa Pokok Pikiran tentang Sistem Kepartaian di Indonesia*, Seksi Penerbitan Fakultas Sospol UGM, Yogyakarta, 1968, hlm. 7

ialah demokratis, maka karakter produk hukumnya pun berbentuk responsif. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilu yang mana merupakan aturan dasar pertama kalinya di Indonesia dalam hal penyelenggaraan Pemilu dimana aturan ini dianggap memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk menentukan wakil-wakilnya melalui Pemilu yang sangat jujur, adil, dan demokratis.<sup>49</sup>

2. Periode 1959 – 1966 yang mana periode ini berakhirnya konfigurasi politik yang demokratis dengan ditandai dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang kemudian dianggap sebagai jalan bagi munculnya demokrasi terpimpin. Demokrasi terpimpin adalah sebuah sistem demokrasi dimana seluruh keputusan serta pemikiran berpusat pada pemimpin negara, kala itu Presiden Soekarno.<sup>50</sup> Sehingga konfigurasi politik yang ditampilkan adalah konfigurasi otoriter karena aktor utama dari jalannya pemerintahan dan kebijakan dipengaruhi oleh satu figur saja. Presiden Soekarno mengatasi lembaga-lembaga konstitusional dalam bentuk pembubaran Konstituante. Secara hukum ketatanegaraan, pembubaran Konstituante tidak absah, karena para anggota Konstituante dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu yang benar-benar demokratis.<sup>51</sup> Selain itu dengan menekan partai-partai dan menutup kebebasan pers sambal sering membuat peraturan perundang-undangan yang secara

---

<sup>49</sup> Moh. Mahfud MD., *Op.Cit.*, 2006, hlm. 74

<sup>50</sup> M.C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia Since c. 1200-2004*, terjemahan oleh Satrio Wahono, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, Cetakan I, Serambi Ilmu Semesta, Jakarta, 2005, hlm. 508-509

<sup>51</sup> Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 75

konstitusional tidak dikenal, seperti Penpres dan Perpres.<sup>52</sup> Contohnya pada Penpres Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah. Tujuan dikeluarkannya Penpres ini ialah untuk mempersempit kewenangan daerah dalam menjalankan otonominya. Soekarno yang menganggap otonomi luas mengancam keutuhan bangsa.<sup>53</sup>

3. Periode 1966 – 1998 yang mana dalam periode ini dikenal dengan sebutan Orde Baru sebagai pucuk pimpinannya ialah Presiden Soeharto. Periode ini lahir dilatarbelakangi oleh kondisi yang relatif tidak stabil meski telah merdeka sampai dengan puncaknya ialah terjadi peristiwa Gerakan 30 September 1965. Pada periode ini, dengan dalih pembangunan nasional dan paradigma pertumbuhan ekonomi, konfigurasi politik didesain untuk membangun negara yang kuat.<sup>54</sup> Sehingga tidak jauh berbeda dengan periode orde lama karena bersentral pada satu figur yaitu Presiden Soeharto. Hal yang membedakan dengan orde lama pada dasarnya ialah orde baru memilih justifikasi dengan cara-cara yang konstitusional sehingga dalam perjalanannya didasarkan pada aturan formal yang sesuai dalam hierarki peraturan perundang-undangan saat itu sekalipun kesannya otoriter. Hal ini ditandai dengan kritik dibungkam dan oposisi diharamkan, kebebasan pers sangat terbatas dengan diwarnai oleh banyak koran dan majalah yang dibredel, dan pembatasan kebebasan lainnya yang dilakukan oleh orde baru.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Moh. Mahfud MD., *Op.Cit.*, 2006, hlm. 71-72

<sup>53</sup> Abdul Latif & Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 97

<sup>54</sup> T. Moeljarto, *Politik Pembangunan; Sebuah Analisis Konsep, Arah, dan Strategi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1987, hlm. 24

<sup>55</sup> M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hlm. 630

4. Periode 1998 – Sekarang ditandai dengan tumbangnya kekuasaan Orde Baru dibawah Presiden Soeharto. Imbasnya dalam hal ketatanegaraan, terjadi Amandemen pada UUD 1945 sebanyak empat kali yang mana menambahkan dan/atau menghapus substansi yang belum mengakomodir perlindungan HAM juga memisahkan peran-peran lembaga tinggi negara dengan kedudukan yang sejajar. Dalam aspek kehidupan masyarakat, dibukanya kran kebebasan menyatakan pendapat dimuka umum dan kebebasan pers. Sehingga konfigurasi politik yang terjadi di periode ini kembali ke konfigurasi politik demokratis. Salah satu buah manis reformasi adalah pelaksanaan otonomi daerah yang dimuat di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang memberikan kewenangan yang sangat besar kepada daerah dalam pengambilan keputusan publik dan penyelenggaraan pemerintah. Dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, memberikan ruang yang cukup luas bagi pemerintah daerah dalam penanganan urusan pemerintah di tingkat lokal, penyelesaian permasalahan daerah dan dapat lebih kreatif menggali dan mengembangkan potensi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Yang sampai hari ini Undang-Undang tersebut telah diperbaharui kembali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

### C. Tinjauan Umum tentang Partai Politik di Era Reformasi

Penjelasan tentang partai politik di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Partai politik mempunyai posisi (status) dan peranan (role) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi.<sup>56</sup> Hal ini dikarenakan partai politik memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses di dalam pemerintahan dengan warga negara. Oleh karena itu, partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya dalam setiap sistem politik yang demokratis.<sup>57</sup>

Menurut Ramlan Surbakti, partai politik ialah kelompok anggota yang terorganisasikan secara rapi dan stabil yang dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi tertentu, dan yang berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilihan umum guna melaksanakan alternatif kebijakan umum yang mereka susun.<sup>58</sup>

Miriam Budiardjo mengungkapkan secara umum partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama yang bertujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan

---

<sup>56</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 401

<sup>57</sup> *Ibid*

<sup>58</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 2010, hlm. 148

merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya.<sup>59</sup>

Dari beberapa definisi di atas, bahwa tujuan utama partai politik adalah menguasai pemerintahan sehingga mereka dapat lebih leluasa melaksanakan keinginan-keinginan mereka serta mendapatkan keuntungan. Pada prinsipnya partai politik merupakan organisasi politik yang dapat berperan sebagai penyalur aspirasi masyarakat, dimana partai politik menjadi penghubung antara penguasa dan kekuasaan. Adanya partai politik membuat rakyat dapat terlibat secara langsung dalam proses penyelenggaraan negara dengan menempatkan wakilnya melalui partai politik. Keberadaan partai politik di negara otoriter tentunya berbeda fungsi dengan negara demokrasi. Fungsi partai politik di negara demokrasi yaitu:<sup>60</sup>

1. sebagai sarana komunikasi politik, bahwa di dalam kehidupan masyarakat modern yang luas dan kompleks terdapat banyak ragam pendapat dan aspirasi yang berkembang. Partai politik membantu merumuskannya menjadi usul kebijakan untuk diperjuangkan atau disampaikan melalui parlemen kepada pemerintah agar dijadikan kebijakan umum. Di sisi lain, partai politik juga berfungsi menyebarluaskan rencana-rencana dan kebijakan pemerintah. Dengan demikian fungsi partai politik disini terjadi arus informasi dua arah, baik dari pemerintah ke masyarakat, dan dari masyarakat ke pemerintah,
2. sebagai sarana sosialisasi politik. Bahwa partai politik merupakan wadah edukasi terhadap budaya politik kepada masyarakat. Budaya politik yang

---

<sup>59</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 403 – 404

<sup>60</sup> *Ibid*, hlm. 405 – 409

dimaksud ialah sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang umumnya ditemui di dalam kehidupan masyarakat,

3. sebagai sarana rekrutmen politik, hal ini berkaitan dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan nasional yang lebih luas,
4. sebagai sarana pengatur konflik, bahwa partai politik dapat menjadi penghubung psikologis dan organisasional antara warga negara dengan pemerintahnya.

Partai politik bukan satu-satunya bentuk lembaga untuk mewujudkan ide, pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat yang demokratis. Bentuk ekspresi kebebasan itu diwujudkan juga dalam kebebasan pers, kebebasan berkumpul, ataupun kebebasan berserikat dalam suatu wadah organisasi melalui organisasi non-politik seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi kemasyarakatan, organisasi non-pemerintah (NGO), dan lain sebagainya. Tetapi peranan partai politik menjadikan media yang sangat menonjol dalam hal hubungan dengan kegiatan bernegara. Partai politik betapapun juga sangat berperan dalam proses dinamis perjuangan nilai dan kepentingan (*values and interests*) dari konstituen yang diwakilinya untuk menentukan kebijakan dalam konteks kegiatan bernegara.<sup>61</sup> Keberadaan partai politik berkaitan erat dengan prinsip-prinsip kemerdekaan berpendapat (*freedom of expression*), berorganisasi (*freedom of association*), dan berkumpul (*freedom of assembly*).<sup>62</sup> Hal ini sesuai dengan prinsip

---

<sup>61</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Op.cit.*, 2009, hlm. 403

<sup>62</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 711



kebebasan dan kemerdekaan yang dijamin di dalam Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dengan tegas menyebutkan, “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.

Keberadaan serta peran partai politik di Indonesia bukanlah hal yang baru saja ditemui oleh masyarakat Indonesia. Di era demokrasi parlementer, keberadaan partai politik sangat menjamur dengan adanya Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 dimana pemerintah membuka kesempatan yang besar kepada seluruh masyarakat untuk mendirikan partai politik. Pemilu 1955 diikuti oleh 172 kontestan partai politik dimana terdapat empat partai terbesar diantaranya PNI, Masyumi, Nahdatul Ulama, dan PKI.<sup>63</sup> Dengan sistem multi-partai tersebut dapat dikatakan sebagai masa kejayaan partai politik, karena partai politik memainkan peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara melalui sistem parlementer. Tetapi di masa itu sistem multi-partai tidak berjalan dengan baik sehingga menimbulkan ketidakstabilan politik di Indonesia pasca kemerdekaan. Hal ini berimbas pada kabinet yang jatuh bangun dan tidak dapat melaksanakan program kerjanya. Sistem multi-partai ini berakhir dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno.

Di era Orde Baru muncul organisasi kekuatan politik baru yaitu Golongan Karya (Golkar) yang diisi oleh kalangan birokrat dan militer. Indonesia di bawah Orde Baru menjadikan birokrat dan militer sebagai penopang utama kekuatan politik yang dominan, sementara kelompok-kelompok sosial di luar sektor negara

---

<sup>63</sup> M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hlm. 475

dalam proses politik telah ditempatkan pada posisi yang kurang menentukan.<sup>64</sup> Pada tahun 1973 terjadi penyederhanaan partai melalui fusi partai politik. Penyederhanaan partai dalam bentuk penggabungan tidak didasarkan pada kesamaan ideologi, tetapi lebih atas persamaan program. Pemerintah Orde Baru melakukan penyederhanaan dengan penggabungan partai politik menjadi tiga kekuatan sosial politik antara lain:<sup>65</sup>

1. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang merupakan gabungan dari NU, Parmusi, PSSI, dan PERTI,
2. Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang merupakan gabungan dari PNI, Partai Katolik, Partai Murba, IPKI, dan Parkindo, serta
3. Golongan Karya.

Dengan adanya penggabungan partai-partai tersebut khususnya pada partai-partai yang tergabung ke dalam Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia berharap akan berkumpulnya kekuatan suara untuk menyaingi dominasi Golongan Karya di parlemen. Namun hal itu juga berarti munculnya potensi kerawanan baru yaitu kepengurusan partai tidak kompak, antar pengurus partai gampang diadu-domba, dan lain-lain.<sup>66</sup>

Penyederhanaan partai-partai politik ini dilatarbelakangi oleh perpecahan yang terjadi dimasa orde lama dikarenakan adanya perbedaan ideologi politik dan ketidakseragaman persepsi serta pemahaman Pancasila sebagai sumber hukum

---

<sup>64</sup> Moh. Mahfud MD., *Op.Cit.*, 1993, hlm. 65

<sup>65</sup> Partai Politik di Indonesia, *Op.Cit.*

<sup>66</sup> M.J. Kasiyanto, *Mengapa Orde Baru Gagal?*, Yayasan Tri Mawar & CV Cakra Media, Jakarta, 1999, hlm. 25

tertinggi di Indonesia.<sup>67</sup> Hal ini dilakukan pemerintah Orde Baru dalam upaya menciptakan stabilitas kehidupan berbangsa dan bernegara terutama dalam aspek politik, hukum, dan keamanan. Berakhirnya Orde Baru ditandai dengan mundurnya Presiden Soeharto dari jabatannya. Hal ini umumnya disebabkan karena kejadian beruntun yang dialami bangsa Indonesia pada tahun 1997-1998 mulai dari krisis moneter yang berimbas pada harga-harga kebutuhan pokok menjadi melambung tinggi, korupsi yang merajalela, kerusuhan yang memakan korban jiwa seperti pada Tragedi Trisakti dan kerusuhan besar seperti pembakaran sejumlah mall dan pertokoan serta terjadi penjarahan yang melanda kota Jakarta pada bulan Mei 1998.<sup>68</sup>

Dari aspek perkembangan partai politik pasca tumbanganya Orde Baru yang digantikan oleh B.J. Habibie menjadi Presiden, beliau mencanangkan kembalinya Indonesia ke sistem multi partai dan memangkas masa jabatannya sendiri yang seharusnya dari 1998-2003 menjadi 1998-1999 dengan tujuan memprogramkan percepatan pemilu.<sup>69</sup> Selama periode yang singkat itu DPR telah menghasilkan sebanyak 66 Rancangan Undang-Undang untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Yang paling menarik adalah paket tiga RUU bidang politik yaitu RUU tentang Parpol, RUU tentang Pemilu, dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD. Dengan berlandaskan ketiga Undang-Undang inilah Pemilu 1999 digelar yang diikuti 48 partai politik. Dengan membentuk tiga Undang-

---

<sup>67</sup> Orde Baru, *Op.Cit.*

<sup>68</sup> Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, 2004, hlm. 322

<sup>69</sup> *Ibid*, hlm. 325

Undang di bidang politik itu Indonesia pasca Soeharto mulai meletakkan dasar hukum yang kuat dalam membangun demokrasi pluralis.<sup>70</sup>

Di era reformasi ini para elit politik seringnya melupakan hal penting yang berkaitan dengan fungsi-fungsi partai sehingga mengakibatkan melemahnya fungsi partai. Dimulai dari fungsi rekrutmen, saat ini banyak partai politik melakukan cara instan dalam menentukan figur yang akan diusung di dalam Pemilihan Umum. Belakangan ini figur yang ditunjuk oleh partai politik ialah figur publik dari luar partai politik yang menunjuknya dimana tujuan penunjukan figur tersebut dapat mendongkrak nama dan suara partai di mata masyarakat. Tetapi justru hal ini dapat merusak proses kaderisasi internal dan dapat merusak citra partai politik sebagai mesin yang menghasilkan calon pemimpin. Seperti kehadiran artis di politik Indonesia yang makin sering ditemui dalam kontestasi politik di Indonesia era reformasi. Hal ini diakibatkan imbas dari pemilihan umum secara langsung dan menggunakan sistem suara terbanyak, seperti pada tahun 2009 dan 2014.<sup>71</sup> Popularitas memang menjadi modal penting untuk terpilih menjadi anggota legislatif di era pemilihan langsung. Pada Pemilu 2009 terdapat 18 caleg dengan latar belakang artis yang lolos menjadi anggota DPR, tetapi jumlahnya merosot menjadi 16 di awal 2013 salah satunya karena kasus korupsi. Tidak dapat dipungkiri fungsi partai politik sangat besar dalam menentukan figur-figur politik baik di kancah nasional maupun daerah. Hal ini diamati pada fungsi dan peran partai politik dalam mengajukan calon legislator nasional dan lokal, presiden dan

---

<sup>70</sup> *Ibid*

<sup>71</sup> <http://nasional.kompas.com/read/2013/01/21/09142055/Politisi.dan.Popularitas>, diakses terakhir tanggal 8 Januari 2018 pukul 14.40

wakil presiden, gubernur, bupati dan walikota, serta melakukan uji kelayakan calon pejabat-pejabat publik lainnya.<sup>72</sup>

Fungsi berikutnya mengenai komunikasi politik dimana partai politik berfungsi untuk menghubungkan rakyat ke pemerintah dan pemerintah ke masyarakat. Esensi dari suatu partai politik ialah melakukan penggabungan aspirasi rakyat atau kepentingan sejenis kemudian dirumuskan dalam usulan kebijakan yang disampaikan ke pemerintah agar dapat dijadikan kebijakan publik. Namun yang terjadi bukanlah seperti yang dicita-citakan. Sebagai sebuah organisasi, partai politik memiliki kelemahan pula. Seperti dikemukakan oleh Robert Michels sebagai suatu hukum besi yang berlaku dalam organisasi bahwa:<sup>73</sup>

“Organisasilah yang melahirkan dominasi si terpilih atas para pemilihnya, antara si mandataris dengan si pemberi mandat dan antara si penerima kekuasaan dengan sang pemberi. Siapa saja yang berbicara tentang organisasi, maka sebenarnya ia berbicara tentang oligarki”.

Sehingga suatu organisasi bernama partai politik pun bersifat oligarkis karena kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya di lapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri.

Selanjutnya dari aspek fungsi pengatur konflik, partai politik merupakan organisasi yang memiliki nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang berasal dari beraneka ragamnya nilai kehidupan masyarakat. Jika partai politiknya banyak,

---

<sup>72</sup> A. Gau Kadir, *Dinamika Partai Politik di Indonesia*, Jurnal Ilmiah, Sosiohumaniora, Makassar, 2014, hlm. 136

<sup>73</sup> Robert Michels, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, dikutip dari Jimmly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, 2007, hlm. 410

berbagai kepentingan yang beraneka ragam itu dapat disalurkan melalui polarisasi partai-partai politik yang menawarkan ideologi, program, dan alternatif kebijakan yang berbeda-beda satu sama lain. Namun di era saat ini, konflik justru berasal dari internal partai itu sendiri. Seperti dualisme kepemimpinan Partai Golongan Karya di awal tahun 2015 dimana kepemimpinan Dewan Pimpinan Pusat Partai Golongan Karya diperebutkan oleh dua tokoh nasional yaitu Aburizal Bakrie dan Agung Laksono yang menyebabkan kekisruhan di internal partai. Selain itu juga konflik internal terjadi pada Partai Persatuan Pembangunan yang pokok permasalahannya sama dengan Partai Golkar ialah dualisme kepemimpinan. Sehingga dengan melihat kondisi ini menjadi pertanyaan bagaimana partai politik akan mampu mengontrol konflik ditengah rakyat Indonesia yang sangat banyak ini jika mereka tidak mampu mengontrol konflik internal mereka.

Fungsi sosial politik sebagai salah satu fungsi partai politik tentunya memiliki suatu target tertentu. Dari sudut pandang masyarakat sebagai pemilik suara, persoalan yang cukup genting ditemui ialah perilaku pemilih yang masih emosional dan tradisional.<sup>74</sup> Bentuk sosialisasi politik yang dilakukan partai politik biasanya hanya pada saat menjelang pemilu saja. Sehingga target dari fungsi sosialisasi politik itu harus dapat memperbarui konstruksi perilaku politik masyarakat yang memilih.

---

<sup>74</sup> Amelia Haryanti, *Op.Cit.*, hlm. 22

#### **D. Tinjauan Umum tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Menurut Herman Sihombing, Hukum Tata Negara Darurat adalah Hukum Tata Negara dalam keadaan bahaya atau darurat, yaitu sebagai rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan keadaan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa.<sup>75</sup>

Dalam hal keadaan bahaya atau darurat ini dibutuhkan suatu tindakan kekuasaan yang bersifat luar biasa. Keadaan normal sistem norma hukum diberlakukan berdasarkan konstitusi dan produk hukum lain yang resmi. Dengan kata lain dalam keadaan abnormalnya suatu negara dan/atau pemerintahan sistem hukum tersebut tidak dapat berfungsi dengan baik sehingga menjadikan kondisi demikian disebut dengan keadaan luar biasa (*state of exception*). Maka pengaturan darurat mempunyai arti sebagai dasar hukum bagi pemerintah mengambil tindakan guna mengatasi keadaan abnormal tersebut. Pada keadaan abnormal (darurat) tatanan hukum yang diciptakan untuk keadaan normal menjadi tidak dapat berkerja. Jika keadaan tidak normal itu memang terjadi, harus ada pemegang kekuasaan yang diberi kewenangan untuk membuat keputusan tertinggi dengan mengabaikan untuk sementara waktu beberapa prinsip dasar yang dianut oleh negara yang bersangkutan.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1996, hlm. 26

<sup>76</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Grafindo, Jakarta, 2007, hlm. 59

Keadaan luar biasa (*state of exception*) itu sendiri dijelaskan oleh Kim Lane Schepple yaitu “the situation in which a state is confronted by a mortal threat and responds by doing things that would never be justifiable in normal times, given the working principles of the state”<sup>77</sup> (keadaan di mana suatu negara dihadapkan pada ancaman hidup-mati yang memerlukan tindakan responsif yang dalam keadaan normal tidak mungkin dapat dibenarkan menurut prinsip-prinsip yang dianut oleh negara yang bersangkutan). Sehingga keadaan abnormal, keadaan bahaya, keadaan darurat, dan istilah lain yang menggambarkan hukum tata negara darurat merupakan *state of exception*, suatu keadaan luar biasa atau diluar kebiasaan, di luar keadaan normal, keadaan yang menyangkut hal yang ekstrim bagi suatu negara sehingga negara perlu melanggar prinsip yang dianutnya sendiri guna menyelamatkan diri dari keadaan yang dimaksud. Penyebabnya dapat timbul dari luar dan dapat pula dari dalam negeri sendiri. Ancamannya dapat berupa ancaman militer atau ancaman bersenjata maupun ancaman terhadap integritas wilayah negara beserta warga negaranya yang keduanya dilindungi oleh negara.

Dalam konstitusi Indonesia yang mengatur tentang keadaan darurat yaitu di Pasal 12 dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 12 menjelaskan, “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Dalam hal pasal ini mengatur tentang keadaan bahaya atau *staatnoodrecht* sehingga pemerintah menyimpang dari peraturan sehari-hari. Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti

---

<sup>77</sup> Kim Lane Schepple, “*Law in A Time of Emergency: State of Exception and the Temptation of 9/11*”, HeinOnline – 6 U. Pa. *Journal of Constitutional Law*, Vol. 6:5, 2003-2004, hlm 1004 *Ibid*, hlm. 58



Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya menyebutkan 3 (tiga) tingkatan keadaan bahaya yaitu: keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer, dan keadaan darurat perang. Adapun 3 kriteria yang digunakan untuk menentukan keadaan darurat berdasar peraturan tersebut meliputi:

4. keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
5. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
6. hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.

*Staatnoodrecht* terdiri dari obyektif dan subyektif, *staatnoodrecht* obyektif adalah kemungkinan timbulnya bahaya yang mengancam negara dan telah dapat dibayangkan terlebih dahulu. Sedangkan *staanoodrecht* subyektif adalah kemungkinan timbulnya bahaya mengancam negara yang belum dapat dibayangkan. Oleh karena itu, untuk mengatasinya tergantung dari tindakan penguasa (subyektif) tidak berdasarkan hukum positif, akan tetapi berdasarkan asas hukum alam, yakni *solus populi supreme lex* (kepentingan rakyat adalah hukum tertinggi).<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 31

Sedangkan Pasal 22 menjelaskan tentang *noodverordeningsrecht*, yaitu keadaan yang mendesak, pemerintah diberi wewenang untuk mengeluarkan Perppu yang menyimpang dari cara-cara biasa pembentukan peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sehingga antara *staatnoodrecht* dengan *noodverordeningsrecht* berbeda maksudnya, sebab *staatnoodrecht* merupakan keadaan bahaya atas suatu negara sedangkan *noodverordeningsrecht* merupakan keadaan yang mendesak. Selain itu, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn menjelaskan bahwa Perppu ialah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Artinya suatu Perppu merupakan produk hukum yang dibentuk oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dengan adanya unsur keadaan mendesak atau kegentingan yang memaksa yang menyimpang dari cara-cara biasa pembentukan peraturan perundang-undangan dengan tujuan dalam rangka antisipasi terhadap keadaan yang telah disebutkan tadi.

Keadaan mengenai *Staatnoodrecht* dalam Pasal 12 lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam, sedangkan *noodverordeningsrecht* dalam Pasal 22 lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak karena persoalan waktu yang terbatas. Sehingga Pasal 22 penekanannya terhadap kegentingan yang memaksa. Tidak menekankan sifat bahayanya suatu ancaman yang ada di dalam Pasal 12. Dalam keadaan darurat, dasar logis untuk membuat pengaturan yang

bersifat khusus itu adalah harus adanya unsur bahaya seperti yang dimaksud dalam Pasal 12 disertai oleh kebutuhan (*reasonable necessity*) dan kegentingan waktu (*limited time*) yang dimaksud oleh Pasal 22. Akan tetapi, untuk membuat peraturan yang bersifat khusus yang dinamakan Perppu itu tidak selalu harus mempersyaratkan adanya ancaman bahaya atau bahwa negara dinyatakan dulu berada dalam keadaan bahaya seperti yang dimaksud dalam Pasal 12.<sup>79</sup>

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau selanjutnya disebut Perppu merupakan bagian dari *noodverordeningsrecht* karena sifat lahirnya Perppu disebabkan adanya keadaan mendesak. Seperti dijelaskan diawal, keadaan mendesak tersebut harus segera diantisipasi dengan cara yang menyimpang dari tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan biasanya. Menurut Jimly Asshiddiqie, syarat materiil penetapan perppu meliputi tiga unsur, yaitu:<sup>80</sup>

4. ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau *reasonable necessity*;
5. waktu yang tersedia terbatas;
6. tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Karena lahirnya Perppu didasarkan pada unsur kegentingan yang memaksa, terkadang menimbulkan perdebatan yang pada umumnya dikarenakan beberapa hal yaitu:<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Op.cit*, hlm. 282

<sup>80</sup> *Ibid.* hlm. 208

<sup>81</sup> Saldi Isra, et. al., *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2010, hlm. 165

1. Perppu dapat dikatakan sebagai peraturan yang bersifat sementara. Secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada Dewan Perwakilan Rakyat yaitu pada masa sidang berikutnya setelah Perppu tersebut dibentuk. Walaupun sementara namun dampak pemberlakuan Perppu dapat saja berlangsung lama, sekalipun Perppu itu telah dicabut,
2. proses politik di legislatif yang kadang kala memunculkan kontroversi sehingga sangat diperlukan ketegasan Dewan Perwakilan Rakyat apakah akan menyetujui atau tidak menyetujui Perppu tersebut. Kadangkala pengesahan Perppu menjadi ajang tawar menawar antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sehingga perdebatan dari segi substansi hukum tidak penting,
3. pengajuan Perppu ke Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Perppu tersebut menjadi Undang-Undang. Dalam hal legislatif menyetujui Perppu tersebut maka Rancangan Undang-Undang disahkan menjadi Undang-Undang , sedangkan jika Perppu itu ditolak maka Perppu tersebut tidak berlaku sehingga Presiden harus mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang pencabutan Perppu tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut. Proses ini kadangkala berlangsung lama akibat dari dinamika di Dewan Perwakilan Rakyat yang sangat tidak menentu.

Baru semenjak adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, telah ditentukan syarat-syarat bagi Presiden untuk mengeluarkan Perppu berdasarkan putusan pengadilan bukan hanya melalui doktrin. Adapun ukuran

obyektif penerbitan Perppu didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, meliputi:<sup>82</sup>

1. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Tetapi dengan adanya syarat obyektif dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi ini menyebabkan kerancuan terhadap sifat Perppu itu sendiri. Apabila Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Perppu, berarti Perppu yang dikeluarkan saat waktu tertentu (keadaan genting) oleh Presiden maka dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi sehingga nilai darurat/genting pada suatu Perppu menjadi hilang.<sup>83</sup>

Selain Perppu dan unsur kegentingan yang memaksa yang telah disebutkan di awal, persyaratan lain yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945 adalah mengenai masa berlakunya keadaan kegentingan yang memaksa. Perppu yang telah ditetapkan oleh Presiden harus segera mungkin diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau selanjutnya disebut DPR. Apabila disetujui, Perppu itu berubah menjadi UU, sebaliknya jika tidak disetujui Perppu itu harus dicabut. Pengajuan

---

<sup>82</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, hlm. 19

<sup>83</sup> Ibnu Sina Chandranegara, *Pengujian Perppu Terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar Lembaga Negara*, Jurnal Yudisial Volume 5 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2012, hlm. 8

Perppu pada persidangan berikutnya selain mengandung maksud untuk memenuhi asas demokrasi, sekaligus untuk mengakhiri sifat kegentingan dari Perppu yang ditetapkan oleh Presiden.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Dasril Radjab, *Op.cit*, hlm. 32

### **BAB III**

## **KONFIGURASI POLITIK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PROSES PERSETUJUAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG**

**(Studi Atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang  
Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang  
Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat)**

#### **A. Latar Belakang Lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat**

Organisasi masyarakat merupakan wujud dari pengakuan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul yang diakomodir di dalam konstitusi Republik Indonesia. Hakikatnya, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka setiap orang yang memiliki tujuan dan pandangan dalam mewujudkan cita-cita bersama diperbolehkan untuk membentuk suatu wadah dalam bentuk organisasi kemasyarakatan dan negara wajib melindunginya. Jaminan seperti ini berbeda kondisi di era Orde Baru. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan maka wajib bagi organisasi kemasyarakatan pada zaman itu berdasarkan asas Pancasila dan hanya Pancasila

sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Oleh karena itu, baik organisasi politik maupun organisasi kemasyarakatan harus dibangun dalam kerangka pembangunan masyarakat Pancasila yang perlu diselaraskan dengan tujuan nasional.<sup>85</sup>

Di era reformasi, aturan hukum mengenai organisasi masyarakat pun dirubah sampai dengan yang terakhir yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat untuk memberikan kebebasan kepada seluruh masyarakat membentuk suatu wadah dengan tujuan mewujudkan cita-cita bersama sekaligus melaksanakan kewajiban pemerintah dalam menjamin kebebasan berserikat dan berkumpul sesuai amanat konstitusi. Eksistensi organisasi masyarakat berkembang dan sangat terlihat dalam kehidupan sosial masyarakat. Kegiatan organisasi masyarakat dibidang kesehatan seperti Muhammadiyah mendirikan Pembina Kesejahteraan Umum atau dikenal dengan istilah PKU sebagai amal usahanya di bidang kesehatan dan sosial. Selain itu pendirian sekolah-sekolah, madrasah, pondok pesantren oleh Muhammadiyah dan Nahdatul Ulama di berbagai wilayah di Indonesia dalam rangka turut serta memajukan pendidikan masyarakat Indonesia. Adapun dalam penentuan hari besar Islam, kedua organisasi masyarakat tersebut selalu diikutkan di dalam Sidang Isbat Kementerian Agama untuk menentukan tanggal hari raya Idul Fitri dan Idul Adha. Sampai dengan turut serta dalam melakukan kontrol jalannya pemerintahan dengan cara memberikan

---

<sup>85</sup> Soetrisno, S.H., *“Organisasi Kemasyarakatan dan Pancasila sebagai Satu-Satunya Asas”*, ditulis dalam Kertas Karya Perorangan/Taskap, Lembaga Pertahanan Nasional, Jakarta, 1985, hlm. 21



kritik terhadap kebijakan pemerintah yang dirasa bertentangan dengan kepentingan masyarakat.

Tetapi bukan berarti dengan adanya reformasi lantas memberikan dampak positif bagi keberadaan organisasi masyarakat. Banyaknya kasus berkaitan dengan ormas akhir-akhir ini yang ada di tengah masyarakat Indonesia seperti melakukan *sweeping* di tempat-tempat umum di bulan Ramadhan, perusakan tempat ibadah, turut serta dalam menyebarkan kebencian terhadap suatu suku, agama, ras, dan golongan tertentu, sampai dengan melakukan kegiatan yang bertujuan untuk memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah beberapa contoh kegiatan organisasi masyarakat yang menyalahi semangat reformasi dengan kebebasan berserikat dan berkumpul sesuai di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat.

Pada dasarnya suatu organisasi masyarakat haruslah melakukan kegiatan sosial dalam rangka partisipasinya dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Reformasi diwujudkan dengan dibolehkannya suatu organisasi masyarakat mencantumkan identitasnya sebagai organisasi masyarakat seperti tertuang di dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat. Tetapi ada batasan di dalam Pasal 3 yaitu, “tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Selain itu yang dilarang di dalam Pasal 59 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat disebutkan bahwa suatu organisasi masyarakat tidak diperbolehkan menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham

yang bertentangan dengan Pancasila. Hal ini ditegaskan kembali dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (4), yaitu ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila dibatasi pada ajaran ateisme, komunisme/marxisme-leninisme.

Era pemerintahan Presiden Joko Widodo saat ini fokus pada percepatan pembangunan infrastruktur demi mengejar ketertinggalan kondisi infrastruktur secara nasional dengan harapan dapat meningkatkan daya saing ekonomi di kancah perdagangan global. Tentunya permasalahan organisasi masyarakat yang justru meresahkan masyarakat akhir-akhir ini harus diberikan tindakan hukum demi menciptakan kestabilan kondisi sosial politik di Indonesia. Atas dasar itulah pemerintah mengambil langkah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat pada 10 Juli 2017. Alasan pemerintah mengeluarkan Perppu organisasi masyarakat tersebut yaitu karena Undang-Undang yang mengatur keberadaan organisasi masyarakat sudah tidak memadai lagi. Adapun yang menjadi pertimbangan pemerintah mengeluarkan Perppu tersebut seperti yang disampaikan oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Polhukam) Wiranto meliputi:<sup>86</sup>

1. tindakan pemerintah sudah sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 138/PU-VII/2009. Di dalam isi putusannya menjelaskan bahwa Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang dapat dikeluarkan Presiden dalam keadaan yang membutuhkan atau keadaan

---

<sup>86</sup><http://nasional.kompas.com/read/2017/07/12/12232051/ini-tiga-pertimbangan-pemerintah-menerbitkan-perppu-ormas>, diakses terakhir pada tanggal 15 Januari 2018 pukul 11.15

mendesak untuk menyelesaikan masalah secara cepat berdasarkan Undang-Undang.

2. aturan yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat menurut pandangan pemerintah tidak memadai untuk memberikan solusi atau menyelesaikan masalah hukum yang berkaitan dengan organisasi masyarakat. Sehingga dengan dikeluarkannya perppu agar tidak terjadi kekosongan hukum.
3. karena terjadi kekosongan hukum tersebut tidak bisa diatasi dengan cara membuat Undang-Undang baru karena mekanisme dan prosedur pembuatan Undang-Undang membutuhkan jangka waktu yang panjang.

Selain karena tiga pertimbangan pemerintah diatas dalam mengeluarkan Perppu organisasi masyarakat, definisi organisasi masyarakat yang bertentangan dengan Pancasila terlalu sempit pada ajaran ateisme dan komunisme saja sedangkan paham-paham radikal lain tidak termasuk di dalamnya. Dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat, yang dimaksud dengan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila adalah ajaran ateisme, komunisme/marxisme-leninisme. Hal ini dirasa tidak relevan di era saat ini karena perkembangan komunisme/marxisme-leninisme tidak sekuat era Uni Soviet dulu. Sedangkan di era globalisasi ini justru paham-paham radikal agama tertentu yang berusaha membuat kegaduhan dengan cara pemberontakan terhadap pemerintahan yang sah dan terorisme di berbagai wilayah di dunia seperti Al-Qaeda dan ISIS. Seperti yang disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo, Perppu organisasi masyarakat tidak menasar pada suatu agama maupun

organisasi tertentu melainkan kepada kewajiban negara dalam melindungi kedaulatannya berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.<sup>87</sup>

Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat, mekanisme pembubaran dapat dikatakan lebih ringkas serta tanpa harus melalui jalur pengadilan jika dibandingkan dengan Undang-Undang yang lama. Pembubaran merupakan sanksi yang diberikan kepada organisasi masyarakat yang melakukan pelanggaran sesuai yang diatur dalam peraturan mengenai organisasi masyarakat.

Pembubaran organisasi masyarakat merupakan upaya terakhir pemberian sanksi kepada suatu organisasi masyarakat yang tidak melakukan kewajibannya dalam waktu tertentu atau karena melakukan pelanggaran. Mekanisme pembubaran organisasi masyarakat dilakukan dengan pencabutan status badan hukum oleh Kementerian Hukum dan HAM yang mana sebelumnya harus disertai dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap seperti diatur dalam Pasal 68 ayat (1)-(3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat.

Dengan melihat ketentuan pembubaran ormas sesuai Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat, maka terdapat perbedaan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017. Perppu organisasi masyarakat menambahkan penerapan asas *contrarius actus* yang

---

<sup>87</sup><https://news.detik.com/berita/d-3561637/mendagri-perppu-22017-tak-menyasar-agama-atau-ormas-tertentu>, diakses terakhir pada tanggal 15 Januari 2018 pukul 12.40

mana suatu badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara dengan sendirinya juga berwenang membatalkan. Hal ini dapat ditemui dalam Pasal 61 ayat (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat. Artinya dalam hal organisasi masyarakat yang tidak memenuhi kewajibannya dan/atau karena melakukan pelanggaran yang telah dikenai sanksi administratif sebelumnya dapat diberikan sanksi pencabutan status badan hukum yang berakibat pada pembubaran organisasi masyarakat tanpa melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Sehingga perluasan makna dari organisasi masyarakat yang bertentangan dengan Pancasila dan penerapan asas *contrarius actus* pada Perppu organisasi masyarakat yang dikeluarkan oleh Pemerintahan Presiden Joko Widodo ini dapat dikatakan sebagai upaya pemerintah dalam menindak organisasi masyarakat yang memiliki cara pandang radikal pada agama tertentu serta mempersingkat mekanisme pembubaran organisasi masyarakat yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan tujuan untuk melindungi kedaulatan negara.

## **B. Konfigurasi Partai Politik Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat**

Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17

Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat pada 10 Juli 2017. Hal ini didasari atas pertimbangan pemerintah bahwa aturan mengenai organisasi masyarakat sudah tidak relevan untuk saat ini menertibkan organisasi masyarakat yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila dengan kecenderungan adanya pandangan radikal pada satu agama tertentu. Penyebabnya adalah adanya batasan terhadap penjelasan di dalam Pasal 59 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat bahwa ajaran yang bertentangan dengan Pancasila hanya ajaran atheisme dan komunisme/marxisme-leninisme, sedangkan selain itu bukan merupakan ancaman terhadap nilai-nilai Pancasila.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah produk legislasi yang dikeluarkan oleh Presiden berdasarkan pertimbangan subyektifitas Presiden. Tentunya agar dapat diberlakukan menjadi Undang-Undang, Perppu haruslah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikutnya. Yang dimaksud dengan “persidangan berikutnya” di dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan. Artinya dalam hal Perppu menjadi Undang-Undang harus melewati mekanisme pembahasan yang dilakukan oleh DPR terlebih dahulu dan harus diajukan ke DPR selambat-lambatnya sebelum masa sidang pertama DPR dimulai. Bentuk pembahasan yang dimaksud dijelaskan di dalam Pasal 52 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berupa persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Sebelum masuk pada pembahasan di paripurna DPR, sikap elit partai politik terhadap Perppu organisasi masyarakat berbeda-beda pula. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) menyikapi sependapat dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden Joko Widodo yaitu Perppu organisasi masyarakat. Tentunya sikap PDI-P tidak perlu menjadi perhatian karena Presiden Joko Widodo merupakan kader partai tersebut dan juga merupakan pengusung utama dalam Pemilihan Presiden 2014 yang lalu.

Selain PDI-P, Partai Nasional Demokrat (Partai Nasdem) mendukung diberlakukannya Perppu organisasi masyarakat dan akan mendukung di tingkat pembahasan paripurna DPR. Penilaian Partai Nasdem pun tidak jauh berbeda dengan Partai PDI-P alasannya keberpihakan partai pada Perppu organisasi masyarakat merupakan sebuah kewajiban untuk menjaga eksistensi Pancasila. Selain itu bagi partai yang tidak mendukung Perppu organisasi masyarakat dianggap sebagai partai yang intoleran.<sup>88</sup> Perbedaan pendapat berupa ketidaksetujuan mengenai Perppu organisasi masyarakat oleh elit Partai Nasdem direspon bukan sebagai kebebasan berpendapat di era demokrasi. Tetapi menurutnya sebagai contoh partai politik yang tidak berupaya dalam menjaga eksistensi Pancasila.

---

<sup>88</sup><http://nasional.kompas.com/read/2017/08/08/07553701/menurut-nasdem-keberpihakan-pada-perppu-ormas-perlihatkan-parpol-yang>, diakses terakhir pada 21 Januari 2018 pukul 16.29

Partai Hati Nurani Rakyat (Partai Hanura) besutan Wiranto pun beranggapan bahwa keberadaan Perppu organisasi masyarakat sangat penting untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adanya reformasi tentunya kebebasan berorganisasi harus diutamakan, namun setiap kebebasan juga membutuhkan batasan sesuai dengan konstitusi. Sikap persetujuan terhadap Perppu ini disampaikan oleh Sekretaris Fraksi Partai Hanura Dadang Rusdiana dalam argumennya jika organisasi masyarakat yang dinilai membahayakan dan harus menunggu keputusan pengadilan, maka fungsi pemerintah menjamin keamanan menjadi tidak pasti.<sup>89</sup> Hal ini sejalan dengan tujuan pemerintah mengeluarkan Perppu yaitu untuk mempersingkat proses pembubaran organisasi masyarakat yang terbukti melakukan kegiatan dan pahamnya yang bertentangan dengan Pancasila.

Selain pendapat dari tokoh-tokoh partai politik pengusung pemerintah yang mendukung keberadaan Perppu organisasi masyarakat, kelompok partai politik lain yang menganggap keberadaan Perppu tidak tepat karena tidak adanya unsur kegentingan dan juga secara substansi melanggar nilai-nilai kebebasan berserikat dan berkumpul serta berpendapat seperti yang telah dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum, maka mekanisme pengadilan sebagai penafsir suatu keadaan hukum pun diperlukan agar tidak terjadi penyalahgunaan oleh eksekutif.

Seperti disampaikan oleh Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat yang juga kader dari Partai Gerakan Indonesia Raya Fadli Zon, penerbitan Perppu organisasi

---

<sup>89</sup><http://nasional.kompas.com/read/2017/07/12/19022111/hanura-setuju-perppu-ormas-apa-alasannya->, diakses terakhir pada 23 Januari 2018 pukul 10.38



masyarakat mengarah pada model kediktatoran gaya baru. Menurutnya kehadiran Perppu tersebut selain memberikan kewenangan yang semakin tanpa batas kepada pemerintah, juga tidak lagi memiliki semangat untuk melakukan pembinaan terhadap organisasi masyarakat sehingga merupakan kemunduran dalam demokrasi.<sup>90</sup>

Adapun pendapat Presiden Partai Keadilan Sejahtera (Partai PKS) Sohibul Iman, adanya Perppu organisasi masyarakat justru berbahaya karena pembubaran akan didasari oleh interpretasi yang ditentukan oleh penguasa. Karena organisasi masyarakat didirikan berdasarkan izin secara legal, maka pembubaran pun harus melalui proses legal yaitu hukum.<sup>91</sup> Sehingga menurutnya tidak relevan alasan pemerintah mengeluarkan Perppu yang berkaitan dengan organisasi masyarakat karena tidak adanya kegentingan terhadap keberadaan organisasi masyarakat di Indonesia dan Perppu tersebut dianggap berbahaya karena kewenangan pemerintah sangat besar dalam menentukan organisasi masyarakat mana yang bertentangan dengan Pancasila tanpa suatu lembaga diluar kekuasaan eksekutif yang menafsirkannya.

Di dalam tingkat pembahasan oleh Komisi II DPR, diawali dengan Rapat Dengar Pendapat (RDP) oleh organisasi masyarakat dan pakar yang diundang untuk menyampaikan pendapatnya. Pembahasan ini mengundang para pakar dan perwakilan organisasi masyarakat seperti Majelis Ulama Indonesia, Muhammadiyah, Nahdatul Ulama, Front Pembela Islam, dan organisasi masyarakat

---

<sup>90</sup><https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170712200542-32-227491/fadli-zon-perppu-ormas-kediktatoran-gaya-baru>, diakses terakhir pada 23 Januari 2018 pukul 20.38

<sup>91</sup><http://nasional.kompas.com/read/2017/07/13/05150031/pks-nilai-tak-ada-kegentingan-dalam-penerbitan-perppu-ormas>, diakses terakhir pada 23 Januari 2018 pukul 19.36

lainnya pada 18 Oktober 2017. Rapat Dengar Pendapat (RDP) pukul 15.00 dihadiri oleh tiga puluh (30) dari lima puluh satu (51) anggota Komisi II DPR serta beberapa organisasi masyarakat seperti Pusat Majelis Tafsir Al-Quran, Pusat Mathlaul Anwar, Pusat Pengurus Umat Islam, Dakwah Islamiyah Indonesia, Persatuan Serikat Islam, dan aliansi organisasi islam se Provinsi Banten. Rapat Dengar Pendapat (RDP) ini menghasilkan kesimpulan pendapat dari organisasi masyarakat yang hadir yaitu:<sup>92</sup>

1. perwakilan Pusat Majelis Tafsir Al-Quran menyatakan bahwa Perppu organisasi masyarakat harus bertujuan untuk membendung paham komunisme dan leninisme,
2. perwakilan Pusat Mathlaul Anwar menyatakan menolak terbitnya Perppu organisasi masyarakat karena Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat sudah cukup menjadi landasan hukum bagi kehidupan organisasi masyarakat,
3. perwakilan Pusat Persatuan Umat Islam menyatakan Perppu organisasi masyarakat ini bisa ditolak, karena tidak diterapkan secara konsisten dan bertentangan dengan konstitusi. RUU ini bisa diterima jika diterapkan secara konsisten dan pemerintah harus mengambil tindakan tegas contohnya Iran syiah termasuk aktifitasnya begitupun para komunisme,

---

<sup>92</sup> Laporan Singkat Komisi II DPR RI dalam Rapat Dengar Pendapat Umum tanggal 18 Oktober 2017 pukul 15.00, terdapat dalam <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-RDPU-Komisi-II-DPR-RI-dengan-Lembaga-terkait-Perppu-Ormas-1511933488.pdf>

4. perwakilan Dewan Dakwah Islamiah Indonesia menyatakan menolak Perppu organisasi masyarakat karena Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat sudah cukup memadai,
5. perwakilan Persatuan Serikat Islam menyatakan menolak Perppu organisasi masyarakat,
6. perwakilan Aliansi Organisasi Masyarakat se Provinsi Banten menyatakan menolak Perppu organisasi masyarakat.

Rapat Dengar Pendapat (RDP) selanjutnya dimulai di hari yang sama pukul 19.00 dengan dihadiri oleh Konferensi Waligereja Indonesia, Persekutuan Gereja Indonesia, Perwakilan Umat Budha Indonesia, Parisada Hindu Dharma Indonesia, Pengurus Pusat Pemuda Pancasila, dan Forum Komunikasi Putra-Putri Purnawirawan TNI-Polri (FKPPI). Rapat Dengar Pendapat kali ini menghasilkan kesimpulan pendapat sebagai berikut:<sup>93</sup>

1. perwakilan Konferensi Waligereja Indonesia menyatakan mendukung Perppu organisasi masyarakat,
2. perwakilan Persekutuan Gereja Indonesia menyatakan mendukung Perppu organisasi masyarakat,
3. perwakilan Umat Budha Indonesia menyatakan mendukung tanpa syarat terhadap Perppu organisasi masyarakat,

---

<sup>93</sup> Laporan Singkat Komisi II DPR RI dalam Rapat Dengar Pendapat Umum tanggal 18 Oktober 2017 pukul 19.00, terdapat dalam <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-RDPU-Komisi-II-DPR-RI-dengan-Lembaga-LSM-Ormas-1511933621.pdf>

4. perwakilan Parisada Hindu Dharma Indonesia menyatakan sangat mendukung keluarnya Perppu organisasi masyarakat untuk disahkan menjadi Undang-Undang,
5. perwakilan FKPPPI menyatakan mendukung dan mengharapkan Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang,
6. perwakilan Pengurus Pusat Pemuda Pancasila menyatakan dapat memahami dan mendukung sepenuhnya Perppu organisasi masyarakat.

Rapat Dengar Pendapat (RDP) dilanjutkan pada tanggal 19 Oktober 2017 dihadiri oleh dua puluh tujuh (27) dari lima puluh satu (51) anggota. Diawali dengan mendengarkan pemaparan dan pandangan dari sisi pemerintah/penegak hukum dengan mengundang Panglima TNI, Kapolri, dan Jaksa Agung pada tanggal 19 Oktober 2017 pukul 10.00. Selanjutnya Rapat Dengar Pendapat (RDP) yang dihadiri oleh beberapa perwakilan organisasi masyarakat seperti Majelis Ulama Indonesia, Ikatan Dai Indonesia, Ketua Umum LBH Al-Ghifari, Front Pembela Islam, Pengurus Pusat Al-Wasliah, Perwakilan Eks Pengurus Hizbut Tahrir Indonesia, dan Presidium Alumni 212. Rapat Dengar Pendapat (RDP) kali ini menghasilkan kesimpulan pernyataan dari perwakilan organisasi masyarakat yang hadir sebagai berikut:<sup>94</sup>

1. perwakilan Majelis Ulama Indonesia menyatakan dapat memahami keputusan Presiden mengeluarkan Perppu organisasi masyarakat dan mempercayakan status Perppu pada mekanisme hukum yang berlaku,

---

<sup>94</sup> Laporan Singkat Komisi II DPR RI dalam Rapat Dengar Pendapat Pendapat Umum tanggal 19 Oktober 2017 pukul 13.00, terdapat dalam <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-RDPU-Komisi-II-DPR-RI-dengan-Lembaga-terkait-Perppu-Ormas-1511934458.pdf>

2. perwakilan Ikatan Dai Indonesia menyatakan menolak Perppu organisasi masyarakat karena melanggar demokrasi dan prinsip negara hukum serta prosedur diterbitkannya Perppu,
3. Ketua Umum LBH Al Ghifari berpendapat menolak Perppu organisasi masyarakat karena isi perppu melanggar HAM, nilai demokrasi, dan prinsip negara hukum,
4. perwakilan Front Pembela Islam menyatakan menolak Perppu organisasi masyarakat karena melanggar dari aspek procedural dan aspek substansial dari Perppu,
5. Ketua Umum Pengurus Pusat Al-Wasliah berpendapat menolak Perppu organisasi masyarakat dan meminta dengan segera merevisi Undang-Undang organisasi masyarakat yang ada karena terjadi kekosongan hukum,
6. perwakilan Eks Pengurus Pusat Hizbut Tahrir Indonesia menyatakan menolak Perppu organisasi masyarakat,
7. perwakilan Presidium Alumni 212 menyatakan menolak Perppu organisasi masyarakat karena melanggar tiga (3) hal antara lain tidak ada kegentingan yang memaksa, tidak adanya kekosongan hukum sebagai dasar mengeluarkan Perppu menggantikan Undang-Undang organisasi masyarakat yang lama, dan Presiden masih bisa mengajukan perubahan Undang-Undang organisasi masyarakat melalui mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan bersama DPR.

Mayoritas pendapat organisasi masyarakat yang hadir menolak keberadaan Perppu organisasi masyarakat dikarenakan tidak adanya kegentingan negara dalam

hal keberadaan organisasi masyarakat. Bahkan LBH Jakarta yang bukan organisasi Islam pun menyatakan menolak Perppu organisasi masyarakat karena menurutnya Perppu tersebut melanggar Hak Asasi Manusia, demokrasi, dan hukum.<sup>95</sup>

Setelah pembahasan dengan cara Rapat Dengar Pendapat (RDP) dari para stakeholder, Komisi II DPR menentukan untuk pengambilan keputusan tingkat I dengan agenda masing-masing fraksi partai politik yang ada di DPR untuk menyampaikan pandangan akhir fraksi mengenai persetujuan Perppu organisasi masyarakat dalam bentuk setuju atau tidak setuju terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat untuk dijadikan Undang-Undang yang baru. Dari mulai pembahasan pertama di Komisi II DPR, pengaruh partai politik sudah terjadi di dalam pembahasan. Pengaruh partai politik dengan ditandai adanya forum lobi antar fraksi partai politik yang berpengaruh pada peta politik berupa dukungan dan penolakan inilah merupakan bentuk dari politik hukum. Seperti yang disampaikan oleh Satjipto Rahardjo bahwa politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>96</sup> Tentunya aktivitas yang dimaksud ialah lobi antar fraksi partai politik ini yang bertujuan untuk membuat suatu produk hukum baru atau menggantikan hukum yang lama.

Rapat paripurna dimulai pada tanggal 23 Oktober 2017 dihadiri oleh sepuluh fraksi partai politik yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P),

---

<sup>95</sup> <https://news.detik.com/berita/3691515/rapat-di-komisi-ii-dpr-fpi-dan-hti-tolak-perppu-ormas>, diakses terakhir pada 24 Januari 2018 pukul 13.28

<sup>96</sup> Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, 2000, hlm. 35

Partai Golongan Karya (Partai Golkar), Partai Gerakan Indonesia Raya (Partai Gerindra), Partai Demokrat, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Nasional Demokrat (Partai Nasdem), dan Partai Hati Nurani Rakyat (Partai Hanura). Tujuh fraksi partai politik menyatakan setuju terhadap Perppu organisasi masyarakat yaitu. Dari ketujuh fraksi tersebut terdapat tiga fraksi partai politik yaitu Partai Demokrat, PPP, dan PKB yang menyatakan dukungannya terhadap Perppu organisasi masyarakat dengan catatan. Seperti pada fraksi Partai Demokrat yang menginginkan adanya revisi dalam hal dimunculkannya kembali proses pengadilan dalam mekanisme pembubaran organisasi masyarakat dan pengurangan hukuman pidana yang bisa mencapai seumur hidup. Tentunya menarik jika melihat pandangan dari Partai Demokrat yang diawal bersikap menolak Perppu organisasi masyarakat. Alasannya karena mekanisme pembubaran organisasi masyarakat sudah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat sedangkan penerbitan Perppu organisasi masyarakat tidak memenuhi unsur kegentingan yang memaksa.<sup>97</sup> Tetapi sikap fraksi Partai Demokrat berubah seiring berjalannya proses rapat paripurna dalam pembahasan Perppu organisasi masyarakat. Sehingga pada pandangan akhir fraksi menyatakan setuju terhadap Perppu organisasi masyarakat dengan catatan. Catatan yang dimaksud menghendaki dikembalikannya proses di peradilan sebagai bentuk *check and balances* agar tidak timbul ketakutan

---

<sup>97</sup><http://nasional.kompas.com/read/2017/07/13/12384271/demokrat-akan-tolak-perppu-ormas>, diakses terakhir pada 25 Januari 2018 pukul 16.02

interpretasi tunggal soal Pancasila dan yang berkaitan dengan pidana supaya disesuaikan dengan KUHP. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa pun tidak berbeda pendapat seperti fraksi Partai Demokrat di dalam paripurna. Juru Bicara Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa Yaqut Cholil Qoumas menyampaikan bahwa Perppu organisasi masyarakat merupakan jawaban atas regulasi sebelumnya yang sudah tidak relevan sehingga dipandang perlu regulasi baru untuk tidak memberikan ruang kepada organisasi masyarakat yang ingin melakukan makar tetapi tidak menjadikan negara ke dalam bentuk otoriter.<sup>98</sup> Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dari awal bersikap untuk menerima Perppu organisasi masyarakat bahkan sebelum adanya pembahasan di dalam paripurna DPR. Tetapi sikap PPP pun menghendaki menerima dengan revisi terhadap substansi dari Perppu tersebut. Hal utama yang menjadi sorotan dari PPP adalah dalam Perppu organisasi masyarakat belum mengakomodir secara jelas bentuk usaha organisasi masyarakat untuk memberikan klarifikasi kepada pemerintah jika organisasi masyarakat tersebut diduga melakukan pelanggaran dan terancam dibubarkan. Maksudnya adalah ikhtiar-ikhtiar yang dimungkinkan berdasarkan Undang-Undang untuk melakukan pembelaan diri dalam rangka kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dimana usaha tersebut harus memiliki ruang di dalam Undang-Undang yang nantinya menjadi penyempurnaan perppu organisasi masyarakat.<sup>99</sup>

Sedangkan tiga fraksi partai politik yaitu Partai Gerindra, PKS, dan PAN menyatakan tidak setuju terhadap Perppu organisasi masyarakat. Sikap fraksi Partai

---

<sup>98</sup><http://nasional.kompas.com/read/2017/10/23/13164261/pkb-usulkan-perppu-ormas-direvisi-setelah-disahkan>, diakses terakhir pada 25 Januari 2018 pukul 15.38

<sup>99</sup><http://ppp.or.id/berita/dpr-sahkan-uu-ormas-ppp-berikan-catatan---.html>, diakses terakhir pada 25 Januari 2018 pukul 17.00



Gerindra sejak awal dikeluarkannya Perppu organisasi masyarakat tidak berbeda jauh dengan yang disampaikan para elit partainya. Sebelumnya, Wakil Ketua DPR Fadli Zon menyebut bahwa Perppu organisasi masyarakat merupakan bentuk kediktatoran gaya baru di era Presiden Joko Widodo. Hal ini didasari atas dihapusnya proses peradilan yang ada di dalam Undang-Undang sebelumnya dan hanya dilakukan secara subyektif oleh pemerintah untuk membubarkan organisasi masyarakat. Selain itu dikhawatirkan juga akan semakin banyak organisasi masyarakat yang dibubarkan dengan dasar Perppu tersebut. Sehingga fraksi Partai Gerindra di dalam rapat paripurna menyatakan konsisten menolak Perppu organisasi masyarakat. Alasan tidak adanya kegentingan yang memaksa di dalam mengeluarkan Perppu organisasi masyarakat menjadi alasan utama dalam penolakannya serta karena dihapusnya lembaga peradilan dalam menentukan organisasi masyarakat apakah bertentangan dengan Pancasila atau tidak. Yang menarik dilihat ialah sikap Partai Amanat Nasional yang sejak awal Perppu organisasi masyarakat ditandatangani Presiden Joko Widodo menyatakan menolak sekalipun merupakan salah satu partai pendukung pemerintah. Sikap yang berseberangan dengan pemerintah ini mendapat kritikan dari PDI-P sebagai partai pengusung utama Presiden Joko Widodo. Sikap PAN yang berseberangan dengan pemerintah yang merupakan salah satu partai pendukung pemerintah dianggap beberapa kadernya hal yang wajar dan tidak perlu dipermasalahkan di dalam negara demokrasi. Bahkan dengan sikap PAN ini juga disadari siap akan konsekuensi jika dievaluasi oleh Presiden Joko Widodo terkait keberadaannya di dalam koalisi

pemerintah.<sup>100</sup> Alasan utama Partai Amanat Nasional menolak Perppu organisasi masyarakat pada dasarnya karena dengan Perppu tersebut maka pemerintah sebagai penafsir tunggal Pancasila dengan menghilangkan proses pengadilan dalam mekanisme pembubaran. Alasan lain bahwa walaupun Presiden memiliki hak subyektif mengeluarkan Perppu tetapi perppu tersebut belum tentu memenuhi syarat obyektif yang telah ditetapkan Mahkamah Konstitusi. Seperti disampaikan Wakil Ketua Umum Partai Amanat Nasional (PAN) Hanafi Rais bahwa syarat menerbitkan Perppu di dalam putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya karena kegentingan yang memaksa, tetapi juga adanya ketiadaan aturan hukum yang mengatur masalah tersebut. Syarat obyektif dimaksud adalah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Selain itu, pandangan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) tidak berbeda dengan dua partai politik sebelumnya yang menolak perubahan aturan organisasi masyarakat dengan dikeluarkannya Perppu organisasi masyarakat. Alasannya yaitu dalam revisi aturan terkait permasalahan mekanisme pembubaran organisasi masyarakat yang bertentangan dengan Pancasila cukup dengan revisi Undang-Undang, bukan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Karena permasalahan ini berkaitan dengan hak kebebasan berserikat dan berkumpul serta kebebasan berpendapat yang telah dijamin dalam konstitusi. Alasan lain penolakan Perppu menurut PKS karena sikap pemerintahan Presiden Joko Widodo dalam hal penegakan hukum terkesan terbang

---

<sup>100</sup><http://nasional.kompas.com/read/2017/10/23/19594251/beda-sikap-dengan-pemerintah-di-perppu-ormas-pan-siap-dievaluasi-dari>, diakses terakhir pada tanggal 25 Januari 2018 pukul 17.33

pilih dan khawatir tindakan pemerintah yang represif dengan adanya Perppu organisasi masyarakat digunakan untuk membungkam lawan politik pemerintah.

Rapat Paripurna pada tanggal 23 Oktober ini merupakan pandangan akhir mini Fraksi partai politik terkait pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat. Pendapat akhir fraksi-fraksi di Komisi II DPR dapat disimpulkan sebagai berikut:<sup>101</sup>

1. pendapat akhir Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan disampaikan oleh Komarudin Watabun, S.H., M.H., menyatakan menerima Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu organisasi masyarakat untuk disahkan menjadi Undang-Undang,
2. pendapat akhir Fraksi Partai Golongan Karya disampaikan oleh Dr. TB. H. Ace Hasan Syadzily, M.Si., menyatakan menerima Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu organisasi masyarakat untuk disahkan menjadi Undang-Undang,
3. pendapat akhir Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya (Partai Gerindra) disampaikan oleh Dr. H. Azikin Solthan, M.Si., menyatakan menolak pengesahan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu organisasi masyarakat untuk menjadi Undang-Undang,

---

<sup>101</sup> Laporan Singkat Komisi II DPR RI dalam Rapat Kerja tanggal 23 Oktober 2017, terdapat dalam <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-Raker-Tk-I-Komisi-II-DPR-RI-dengan-MenkumHAM-Mendagri-Menkominfo-terkait-Perppu-Ormas-1511934606.pdf>

4. pendapat akhir Fraksi Partai Demokrat disampaikan oleh Muhammad Afzal Mahfuz, S.H., menyatakan menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang disertai dengan catatan setelah Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang maka harus segera dilakukan penyempurnaan dengan revisi terbatas terhadap beberapa pasal tertentu,
5. pendapat akhir Fraksi Partai Amanat Nasional disampaikan oleh H. Yandri Susanto, Spt., menyatakan menolak pengesahan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang,
6. pendapat akhir Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa disampaikan oleh H. Yaqut Cholil Qoumas, Lc., menyatakan menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang disertai dengan catatan setelah Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang maka harus segera dilakukan penyempurnaan dengan revisi terbatas terhadap beberapa pasal tertentu,
7. pendapat akhir Fraksi Partai Keadilan Sejahtera disampaikan oleh Sutiyono, S.Pd., M.Si., menyatakan menolak pengesahan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang,
8. pendapat akhir Fraksi Partai Persatuan Pembangunan disampaikan oleh Ir. Firmansyah Mardanoes, menyatakan menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang disertai dengan catatan setelah Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-

Undang maka harus segera dilakukan penyempurnaan dengan revisi terbatas terhadap beberapa pasal tertentu,

9. pendapat akhir Fraksi Partai Nasional Demokrat disampaikan oleh Drs. H. Tamanuri, M.M., menyatakan menerima Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu organisasi masyarakat untuk disahkan menjadi Undang-Undang,
10. pendapat akhir Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat (Partai Hanura) disampaikan oleh Nurdin Tambubolon, menyatakan menerima Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu organisasi masyarakat untuk disahkan menjadi Undang-Undang.

Setelah adanya pembahasan dan penyampaian pandangan masing-masing fraksi partai politik terhadap pengesahan Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang, maka pada tanggal 24 Oktober 2017 Komisi II DPR dijadwalkan menggelar rapat paripurna pengambilan keputusan yang dipimpin oleh Wakil Ketua DPR Fadli Zon sebagai Pimpinan Rapat. Rapat paripurna diawali dengan penyampaian laporan dari Komisi II DPR, penyampaian sikap fraksi, kemudian dilanjutkan dengan pengambilan keputusan melalui musyawarah. Jika musyawarah mufakat tak tercapai, maka keputusan diambil melalui mekanisme voting. Sidang paripurna diskors mulai pukul 13.41 untuk dilanjutkan ke forum lobi dengan seluruh fraksi partai politik agar tercapai mufakat. Tetapi jalannya sidang dilanjutkan pukul 15.45 dengan agenda voting karena tidak mencapai musyawarah dan mufakat selama proses lobi sekitar dua jam. Anggota DPR yang hadir berjumlah 445 anggota dimana hasil voting didapat 314 anggota menerima Perppu

organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang dan 131 menolak.<sup>102</sup> Sehingga dengan melihat hasil voting dalam Paripurna tersebut maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 disahkan menjadi Undang-Undang organisasi masyarakat.

Konfigurasi partai politik yang terjadi di dalam paripurna pengesahan Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang yang baru pada faktanya terbelah menjadi tiga (3) pandangan besar dari masing-masing fraksi partai berupa sikap setuju dikarenakan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat sudah tidak relevan dengan permasalahan organisasi masyarakat saat ini, setuju dengan catatan dan menghendaki adanya revisi didalam pembahasan Undang-Undang organisasi masyarakat nantinya setelah masuk di dalam Program Legislatif Nasional, dan tidak setuju karena Perppu organisasi masyarakat bertentangan dengan kebebasan yang telah diatur di dalam konstitusi serta tidak memenuhi syarat sah obyektif untuk mengeluarkan Perppu yang telah ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi. Berikut merupakan tabel berdasar garis besar konfigurasi/sikap partai politik di dalam pembahasan perppu organisasi masyarakat:

---

<sup>102</sup> <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/18109>

Nama Partai Politik	Sikap/Respon Partai Politik		
	Setuju	Setuju dengan Catatan	Menolak
PDI-P	Perppu ormas merupakan upaya pemerintah menjaga keutuhan NKRI dan bentuk setia pada Pancasila.		
Golkar	Perppu ormas dapat menjadi payung hukum pemerintah menghadapi sentimen paham yang bertentangan dengan Pancasila yang dilakukan oleh ormas tertentu. <sup>103</sup>		
Gerindra			1.Tidak ada kepentingan yang memaksa dalam penerbitan Perppu ormas, 2.Dikhawatirkan kewenangan pemerintah semakin tanpa batas untuk membubarkan ormas.

<sup>103</sup><http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/10/04/oxae3i409-fraksi-golkar-tegaskan-dukung-perppu-ormas>, diakses terakhir pada tanggal 30 Januari 2018 pukul 14.11

Demokrat		1.Revisi dilakukan untuk mengembalikan bentuk <i>check and balances</i> sehingga dibutuhkan proses peradilan, 2.Pidana disesuaikan dengan KUHP.	
PAN			Perppu ormas tidak memenuhi seluruh syarat obyektif yang ditentukan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No.138/PUU-VII/2009.
PKB		Upaya pemerintah perlu untuk tidak memberikan ruang kepada ormas yang ingin melakukan makar tanpa menjadikan negara ke dalam bentuk otoriter.	
PKS			1.Mekanisme revisi aturan seharusnya dengan mengajukan RUU untuk dibahas bersama DPR karena berkaitan dengan hak kebebasan berserikat, berkumpul, dan



			berpendapat, 2.Kekhawatiran digunakan untuk membungkam lawan politik
PPP		Revisi untuk mengakomodir usaha ormas memberi klarifikasi jika ormas diduga melakukan pelanggaran dan terancam dibubarkan.	
Nasdem	Bentuk kewajiban partai politik dalam menjaga eksistensi Pancasila sebagai ideologi bangsa.		
Hanura	Dibutuhkan batasan sesuai dengan konstitusi dalam kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.		

Sumber: Laporan Singkat hasil Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2017 diolah oleh Peneliti.

### **C. Karakter Produk Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat**

Era pemerintahan Presiden Joko Widodo diketahui telah mengeluarkan empat (4) produk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perppu. Perppu yang dimaksud adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang mengatur pengangkatan pimpinan sementara KPK pasca penetapan dua pimpinan KPK, Abraham Samad dan Bambang Widjojanto sebagai tersangka.

Selanjutnya Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Lalu Perppu Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan. Dan yang terakhir Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat.

Aturan Perppu mengacu pada Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Pasal 22 menjelaskan tentang *noodverordeningsrecht*, yaitu keadaan yang mendesak, pemerintah diberi wewenang untuk mengeluarkan Perppu yang menyimpang dari cara-cara biasa pembentukan peraturan perundang-undangan. Artinya suatu Perppu merupakan produk hukum yang dibentuk oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dengan adanya unsur keadaan mendesak atau kegentingan yang memaksa

yang menyimpang dari cara-cara biasa pembentukan peraturan perundang-undangan dengan tujuan dalam rangka antisipasi terhadap keadaan yang telah disebutkan tadi.

Menurut Jimly Asshiddiqie, syarat materiil penetapan perppu meliputi tiga unsur, yaitu:<sup>104</sup>

1. ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau *reasonable necessity*;
2. waktu yang tersedia terbatas;
3. tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Adapun ukuran obyektif penerbitan perppu didasarkan pada pertimbangan hukum di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, meliputi:<sup>105</sup>

1. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

---

<sup>104</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, 2007, hlm. 208

<sup>105</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, hlm. 19

Tentunya kewenangan yang diberikan konstitusi kepada Presiden untuk menerbitkan Perppu tidak meniadakan fungsi kontrol oleh DPR. Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 mensyaratkan, bahwa Perppu harus mendapatkan persetujuan DPR dalam persidangan yang berikutnya. Adapun tiga syarat Perppu yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi dapat memberikan pertimbangan pemerintah dalam mengeluarkan Perppu sekalipun tidak mengikat karena tidak terdapat di dalam amar putusannya.

Untuk melihat bentuk karakter produk hukum dalam suatu Perppu, tentunya berkaitan dengan konfigurasi politik yang menjadi latar belakang pemerintah mengeluarkan Perppu organisasi masyarakat dan latar belakang DPR dalam mengesahkan Perppu menjadi Undang-Undang organisasi masyarakat menggantikan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat. Fungsi hukum sangat dipengaruhi dan diintervensi oleh kekuatan politik. Dapat dikatakan bahwa setiap norma hukum merupakan produk dari konfigurasi politik tertentu sehingga watak atau karakter produk hukum itupun sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya.

Adanya keterkaitan antara konfigurasi politik dengan karakter produk hukum serta prinsip Perppu yaitu adanya kegentingan memaksa itulah menjadi kelemahan Perppu karena dipandang tidak adanya batasan di dalam kondisi kegentingan yang memaksa yang diberikan kepada Presiden untuk menentukannya. Selain itu kewenangan DPR dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hanya sebatas memberikan persetujuan atau tidak memberi persetujuan terhadap Perppu yang diajukan

pemerintah. Dengan kata lain pengaruh konfigurasi politik yang melahirkan karakter produk hukum tertentu dalam Perppu akan terus berlanjut pengaruhnya sampai dengan mendapat persetujuan di DPR.

Mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat, saat ini telah disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang organisasi masyarakat yang baru dan sudah berlaku. Hal ini melahirkan perdebatan dari kalangan masyarakat umum, ahli hukum, dan politisi karena bertabrakan dengan hak kebebasan yang melanggar hak kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengemukakan pendapat yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tentunya bukan kali ini saja Perppu yang melanggar konstitusi. Sebagai contoh, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang ditandatangani Presiden Megawati Soekarnoputri tanggal 18 Oktober 2002. Adanya dua Perppu yang berkaitan dengan pemberantasan pidana terorisme dikarenakan dalam Pasal 46 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme memperlakukan surut pada kasus tertentu sebelum berlakunya Perppu ini, sehingga diberlakukan penetapan aturan sendiri diluar dari Perppu pemberantasan pidana terorisme. Ketika akan diberlakukan terhadap Peristiwa Bom Bali I dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 sebagai dasar hukum pemberlakuan asas retroaktif di dalam kasus Bom

Bali I. Walaupun pemberlakuan Perppu tersebut satu minggu setelah Peristiwa Bom Bali 1 yang terjadi tanggal 12 Oktober 2002, dengan ketentuan Perppu Nomor 2 Tahun 2002 maka dapat berlaku surut bagi para orang-orang yang disangka sebagai pelaku terorisme. Hal ini tentu bertentangan dengan Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang isinya merupakan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut (retroaktif). Adapun penyimpangan terhadap konstitusi dan asas hukum pidana yang berlaku yaitu asas legalitas dibenarkan dalam Perppu ini. Salah satu pendapat ahli membenarkan diberlakukannya asas retroaktif karena

Tetapi pendapat lain membenarkan diberlakukannya asas retroaktif pada orang-orang yang diduga sebagai pelaku pengeboman. Karena peristiwa tersebut menimbulkan dampak yang sangat besar bagi masyarakat dan negara, yaitu rasa takut terhadap orang secara meluas, mengakibatkan hilangnya ratusan nyawa dan luka-luka serta mengakibatkan kerugian harta benda, sehingga mempunyai pengaruh yang tidak menguntungkan terhadap Indonesia dengan dunia internasional.<sup>106</sup>

Latar belakang Perppu organisasi masyarakat lahir pada prinsipnya menurut pemerintah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat sudah tidak relevan karena tafsir mengenai “ paham yang bertentangan dengan Pancasila” saat ini bukanlah atheisme dan komunisme/marxisme-leninisme semata, melainkan ajaran dan paham-paham radikal agama tertentu yang berusaha membuat kegaduhan dengan cara pemberontakan terhadap pemerintahan yang sah maupun tindakan terorisme ditengah kehidupan masyarakat. Sedangkan

---

<sup>106</sup> Ari Wibowo, *Hukum Pidana Terorisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 100

pemerintahan Presiden Joko Widodo sedang gencarnya pembangunan nasional sehingga dibutuhkan kestabilan politik, ekonomi, dan sosial. Adanya perdebatan dalam substansi Perppu organisasi masyarakat khususnya pada pembahasan Perppu di Paripurna DPR karena fraksi yang tidak setuju beranggapan tidak adanya kegentingan yang memaksa dalam penerbitan Perppu ormas sehingga pemerintahan Presiden dianggap kediktatoran baru di era reformasi. Karena aturan dalam Perppu organisasi masyarakat yang multitafsir dan meniadakan proses peradilan sebagai penafsir “paham yang bertentangan dengan Pancasila”.

Jika dihubungkan dengan teori tipe hukum menurut Nonet dan Selznick, maka dapat digolongkan Perppu organisasi masyarakat jatuh pada jenis hukum represif. Hal ini didasari atas pertimbangan sebagai berikut:

1. perluasan makna “paham yang bertentangan dengan Pancasila” di dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (4) huruf c Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi masyarakat sangat multitafsir karena paham lain selain dari ajaran ateisme dan komunisme/marxisme-leninisme adalah paham yang bertujuan mengganti/mengubah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, tanpa ada penjelasan rinci bentuk paham yang dimaksud. Hal ini sesuai dengan karakter hukum represif yaitu keraguan masuk ke sistem sehingga dapat menguntungkan penguasa karena aturan yang sifatnya multitafsir,
2. dalam konsideran Perppu organisasi masyarakat, alasan lahirnya Perppu yaitu dalam rangka kewajiban melindungi kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga segala bentuk kegiatan organisasi masyarakat yang bertentangan dengan paham yang bertujuan mengganti/mengubah Pancasila

dan Undang-Undang Dasar 1945 dapat dibubarkan oleh pemerintah tanpa melalui proses peradilan. Hal ini sesuai dengan karakter hukum represif yaitu ketertiban umum menjadi tujuan utama sehingga hukum diidentifikasi sama dengan negara dan disubordinasikan pada tujuan negara,

3. kewenangan yang diberikan untuk melakukan pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum suatu organisasi masyarakat berdasarkan Pasal 62 ayat (3) Perppu Nomor 2 Tahun 2017 yaitu Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM tanpa adanya pertimbangan hukum dari lembaga peradilan. Hal ini sesuai dari karakter hukum represif yaitu lembaga kontrol menjadi pusat kekuasaan yang bebas.
4. selain sanksi pembubaran bagi organisasi masyarakat, adanya ketentuan pidana bagi anggota maupun pengurus organisasi masyarakat yang dengan sengaja dan secara langsung atau tidak langsung menganut paham yang bertentangan dengan Pancasila. Ancaman pidana berupa penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 20 (dua puluh) tahun. Hal ini sesuai dengan karakter hukum represif yaitu kepatuhan masyarakat harus tanpa syarat dan ketidakpatuhan dianggap kejahatan sehingga nilai-nilai yang dominan direfleksikan ke dalam hukum pidana.

Sehingga karakter produk hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat cenderung bersifat produk hukum konservatif/ortodoks. Karena adanya keterkaitan dengan pertimbangan Perppu organisasi masyarakat sebagai bentuk hukum represif berdasar teori klasifikasi



hukum menurut Nonet dan Selznick. Selain itu substansi Perppu organisasi masyarakat memenuhi unsur-unsur yang ada di dalam produk hukum konservatif/ortodoks, seperti:

1. perluasan makna “paham yang bertentangan dengan Pancasila” di dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (4) huruf c Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi masyarakat yang multitafsir karena paham lain selain dari ajaran ateisme dan komunisme/marxisme-leninisme adalah paham yang bertujuan mengganti/mengubah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, tanpa ada penjelasan rinci bentuk paham yang dimaksud. Hal ini sesuai dengan unsur produk hukum konservatif yaitu rumusan materi hukum bersifat pokok sehingga dapat diinterpretasikan oleh pemerintah,
2. Perppu organisasi masyarakat merupakan cerminan visi politik pemegang kekuasaan yaitu kewajiban melindungi kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti di dalam konsideran Perppu organisasi masyarakat. Tetapi visi politik ini tidak diikuti dengan nilai-nilai demokrasi yang salah satunya mengedepankan proses peradilan. Karena di dalam Perppu organisasi masyarakat segala bentuk kegiatan organisasi masyarakat yang bertentangan dengan paham yang bertujuan mengganti/mengubah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dapat dibubarkan oleh pemerintah tanpa melalui proses peradilan.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari pemaparan latar belakang lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat sampai, konfigurasi partai politik yang terlibat di dalam pembahasan Perppu menjadi Undang-Undang, dan dengan karakter produk hukum Perppu organisasi masyarakat serta kesesuaian teori yang mendukung topik bahasan, maka didapat suatu kesimpulan untuk menjawab rumusan masalah sebagai berikut:

1. Konfigurasi partai politik yang terjadi di dalam pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 adalah perbedaan pandangan antar fraksi partai politik. Di dalam komposisi anggota Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia periode 2014-2019, terdiri atas 10 (sepuluh) fraksi partai politik. Dalam pembahasan Perppu organisasi masyarakat, terdapat 7 (tujuh) fraksi yang menyatakan setuju Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang, yaitu: Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Nasional Demokrat (Partai Nasdem), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Demokrat, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Sedangkan 3 (tiga) fraksi yang menyatakan menolak

Perppu organisasi masyarakat menjadi Undang-Undang, meliputi: Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Amanat Nasional (PAN), serta Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Perbedaan pandangan fraksi-fraksi partai politik di dalam paripurna DPR ini berkaitan dengan substansi pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat yaitu meliputi:

- a. perluasan makna frase “yang bertentangan dengan Pancasila” di dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat ditambahkan menjadi “...paham lain yang bertujuan mengganti/mengubah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Sikap partai politik terbelah menjadi dua pihak yaitu setuju dan tidak setuju. Partai politik yang menyatakan setuju atas Perppu organisasi masyarakat terhadap perluasan makna frase tersebut karena paham atau ajaran yang bertentangan dengan Pancasila dalam aturan organisasi masyarakat yang lama tidaklah relevan diterapkan saat ini karena hanya paham atheisme dan komunisme/marxisme-leninisme yang dianggap bertentangan dengan Pancasila. Sedangkan keberadaan organisasi masyarakat dan perkembangan paham radikal agama tertentu dapat melahirkan radikalisme dan terorisme yang mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat. Di pihak lain, ketidaksetujuan terhadap perluasan makna frase tersebut dikarenakan frase “...paham lain yang bertujuan mengganti/mengubah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945” sifatnya multitafsir karena tidak menjelaskan paham apa yang dimaksud selain dari atheisme dan komunisme/marxisme-leninisme oleh Perppu tersebut. Fraksi partai politik yang menyatakan tidak setuju beranggapan tentang kekhawatiran penggunaan makna “yang bertentangan dengan Pancasila” dalam Perppu organisasi masyarakat dapat digunakan oleh pemerintah untuk memberangus lawan politik atau organisasi masyarakat yang bertentangan dengan pemerintah sehingga timbul kesewenang-wenangan oleh pemerintah sebagai satu-satunya penafsir paham yang bertentangan dengan Pancasila sesuai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat.

- b. diberlakukannya asas *contrarius actus* terhadap pencabutan status badan hukum organisasi masyarakat sehingga meniadakan peran proses peradilan sebagai lembaga yang memberikan pertimbangan hukum dalam membubarkan organisasi masyarakat sebelum berlakunya Perppu organisasi masyarakat. Sikap partai politik terhadap Perppu organisasi masyarakat terkait diberlakukannya asas ini dengan melihat pandangan akhir fraksi partai politik dalam pembahasan Perppu menjadi Undang-Undang organisasi masyarakat yang baru terbagi menjadi tiga (3) yaitu setuju, setuju dengan catatan atau revisi pada ketentuan diberlakukannya asas *contarius actus*, dan tidak setuju. Menurut fraksi partai politik yang setuju atas Perppu beranggapan bahwa diberlakukannya asas tersebut secara prinsip merupakan

kewenangan pemerintah yang sah sebagai Pejabat Tata Usaha Negara. Izin yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara maka dengan sendirinya dapat dicabut pula jika terdapat pelanggaran. Lembaga peradilan diberikan peran ditempat yang lain yaitu apabila adanya keberatan atas pencabutan atau pembubaran organisasi masyarakat oleh pemerintah maka keputusan tersebut sebagai obyek gugatan. Bukan kewenangan pembubarannya. Sedangkan pandangan fraksi partai politik yang menyatakan setuju dengan catatan atau menghendaki adanya revisi menginginkan dikembalikannya lagi proses peradilan untuk memenuhi prinsip negara hukum serta prinsip negara demokrasi dengan pemisahan kekuasaan sebagai bentuk *check and balance* antar institusi. Sedangkan fraksi partai politik yang menolak keberadaan Perppu organisasi masyarakat terkait dengan pemberlakuan asas *contrarius actus* karena dengan diberlakukannya asas tersebut maka hanya pemerintah yang dapat menafsirkan organisasi masyarakat yang bertentangan dengan Pancasila tanpa ada lembaga lain diluar pemerintah yang memberikan pertimbangan (penafsir tunggal). Sehingga dikhawatirkan dengan ketentuan ini di dalam Perppu, maka pemerintah dapat menggunakan kewenangannya untuk menindas lawan politik atau organisasi masyarakat yang bertentangan dengan pemerintah dengan dalih mengganti/mengubah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

2. adanya gejala yang kuat bahwa otonomi hukum di Indonesia cenderung selalu lemah terutama jika ia berhadapan dengan subsistem politik. Meskipun dari sudut *das sollen* ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan

hukum, namun melihat dari sudut *das sein* maka hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Proses lahirnya sampai dengan pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat menjadi Undang-Undang yang baru oleh Dewan Perwakilan Rakyat merupakan salah satu contoh bahwa otonomi hukum di Indonesia lemah karena adanya pengaruh kekuatan politik kekuasaan yaitu pemerintah yang mengeluarkan Perppu tersebut. Sikap fraksi partai politik dalam pembahasan yang dominan untuk menyetujui Perppu organisasi masyarakat karena dari 10 (sepuluh) fraksi, 7 (tujuh) fraksi partai politik sebagian besar merupakan partai politik pendukung pemerintah. Pada akhirnya pandangannya pun menyesuaikan kehendak pemerintah. Selain itu, jika dikaitkan substansi dari Perppu organisasi masyarakat dengan teori hukum menurut Nonet dan Selznick maka termasuk tipe hukum yang represif. Hal ini didasari dengan pertimbangan bahwa lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat sarat dengan muatan politik dan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah dapat dengan sewenang-wenang membatasi sampai dengan membubarkan suatu organisasi masyarakat yang berseberangan dengan visi politik penguasa. Indonesia sebagai negara hukum dan negara yang mengedepankan prinsip demokrasi, maka suatu produk hukumnya harus menjunjung tinggi nilai-nilai

demokrasi, perlindungan hak asasi manusia, dan mengedepankan hukum dalam menyelesaikan setiap persoalan. Tetapi dengan adanya Perppu organisasi masyarakat justru jauh dari prinsip tersebut. Karena pemerintah diberikan kewenangan melalui Perppu tersebut untuk menafsirkan organisasi masyarakat yang bertentangan dengan Pancasila sesuai kehendaknya tanpa parameter yang jelas dan dapat membubarkan tanpa pertimbangan putusan pengadilan. Dengan kata lain, sekalipun menjadi kewenangan subyektif Presiden tetapi dengan melihat substansi dari Perppu organisasi masyarakat maka karakter produk hukumnya bersifat konservatif.

## **B. Saran**

Dengan melihat permasalahan, pembahasan, serta kesimpulan di dalam konfigurasi partai politik dalam pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat, maka penulis ingin memberikan saran. Dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk dapat menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berdasarkan penilaian subyektif Presiden. Sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, maka memiliki konsekuensi yaitu berlaku sejak ditetapkan sampai dengan mendapatkan pembahasan dalam bentuk persetujuan atau penolakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Karena berdasar penilaian subyektif, tidak dapat dipungkiri bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mencerminkan

nilai-nilai absolut kekuasaan Presiden. Untuk itu dibutuhkan peran Dewan Perwakilan Rakyat sebagai benteng terakhir agar lebih kritis terhadap substansi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sehingga substansi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang akan seimbang antara kepentingan rakyat dengan kepentingan pemerintah.

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang memiliki fungsi pengawasan seharusnya mengevaluasi mekanisme persetujuan atau penolakan terbitnya Perppu oleh Presiden. Sebagai penjelmaan dari rakyat, sudah sepatutnya fungsi legislatif yang berkaitan dengan mekanisme persetujuan Perppu tidak hanya sekedar menyatakan setuju dan tidak setuju atau sebagai “tukang cap” saja. Sehingga tidak hanya pendekatan politis berupa kesepakatan politik dengan pemerintah saja yang digunakan dalam pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, melainkan parameter yang terdapat dalam putusan Mahkamah Konstitusi sebagai syarat obyektif diterbitkannya Perppu digunakan sebagai dasar memberi persetujuan atau penolakan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Dengan demikian penilaian legislatif dalam pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang akan lebih obyektif.



## Daftar Pustaka

### Buku

- Abdul Latif & Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2007.
- Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, 2004.
- Ari Wibowo, *Hukum Pidana Terorisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012.
- Bernard L. Tanya, *Politik Hukum, Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011.
- Bintan R. Saragih, *Politik Hukum*, CV Utomo, Bandung, 2006.
- Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005.
- Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1996.
- Jimmy Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi – Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Grafindo, Jakarta, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Grafindo, Jakarta, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- M.C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia Since c. 1200*, diterjemahkan oleh Satrio Wahono, ctk. Pertama, Serambi Ilmu Semesta, 2005.
- M.J. Kasiyanto, *Mengapa Orde Baru Gagal?*, Yayasan Tri Mawar dan CV Cakra Media, Jakarta, 1999.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007.

Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006.

\_\_\_\_\_, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, LP3ES, Jakarta, 2007.

\_\_\_\_\_, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

\_\_\_\_\_, *Politik Hukum di Indonesia*, UII Pers, Yogyakarta, 1998.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005.

Padmo Wahyono, *Indonesia Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society Transition: Toward Responsive Law*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis, Jakarta, 2003.

Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo Jakarta, 2010.

Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985.

\_\_\_\_\_, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1987.

T. Moeljarto, *Beberapa Pokok Pikiran Tentang Sistem Kepartaian Di Indonesia*, Seksi Penerbitan Fakultas Sosial Politik Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1986.

\_\_\_\_\_, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah, dan Strategi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1987.

Team Pustaka Phoenix, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Baru*, ctk. Pertama, Pustaka Phoenix, Jakarta, 2007.

### **Jurnal**

Jurnal Yudisial Volume 5 Nomor 1, 2012.

Sosiohumaniora Volume 16 Nomor 2, Juli 2014.

### **Makalah dan Disertasi**

Moh. Mahfud MD., "Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia", Disampaikan

dalam Sidang Disertasi, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1993.

Saldi Isra, et. al., “Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi ( Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)”, Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 4 November 2010.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Masyarakat.

### **Putusan Pengadilan**

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

### **Data Elektronik**

<http://nasional.kompas.com/read/2017/07/19/10180761/hti-resmi-dibubarkan-pemerintah>

<https://news.detik.com/berita/d-3698764/perjalanan-106-hari-disahkannya-perppu-ormas>

<http://nasional.kompas.com/read/2013/01/21/09142055/Politisi.dan.Popularitas>

<https://news.detik.com/berita/d-3561637/mendagri-perppu-22017-tak-menyasar-agama-atau-ormas-tertentu>

<http://nasional.kompas.com/read/2017/10/18/06013841/alasan-penerbitan-perppu-ormas-dianggap-relevan>

<http://nasional.kompas.com/read/2017/08/08/07553701/menurut-nasdem-keberpihakan-pada-perppu-ormas-perlihatkan-parpol-yang>

<http://nasional.kompas.com/read/2017/07/12/19022111/hanura-setuju-perppu-ormas-apa-alasannya->

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170712200542-32-227491/fadli-zon-perppu-ormas-kediktatoran-gaya-baru>

<http://nasional.kompas.com/read/2017/07/13/05150031/pks-nilai-tak-ada-kegentingan-dalam-penerbitan-perppu-ormas>

<https://news.detik.com/berita/3691515/rapat-di-komisi-ii-dpr-fpi-dan-hti-tolak-perppu-ormas>

<http://nasional.kompas.com/read/2017/07/13/12384271/demokrat-akan-tolak-perppu-ormas>

<http://nasional.kompas.com/read/2017/10/23/13164261/pkb-usulkan-perppu-ormas-direvisi-setelah-disahkan>

<http://ppp.or.id/berita/dpr-sahkan-uu-ormas-ppp-berikan-catatan---.html>

<http://nasional.kompas.com/read/2017/10/23/19594251/beda-sikap-dengan-pemerintah-di-perppu-ormas-pan-siap-dievaluasi-dari>

<http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/18109>

<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/10/04/oxae3i409-fraksi-golkar-tegaskan-dukung-perppu-ormas>

### **Sumber Lain**

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Komisi II, Laporan Singkat Hasil Rapat Dengar Pendapat Umum Tanggal 18 Oktober 2017 Pukul 15.00, Jakarta, 2017.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Komisi II, Laporan Singkat Hasil Rapat Dengar Pendapat Umum Tanggal 18 Oktober 2017 Pukul 19.00, Jakarta, 2017.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Komisi II, Laporan Singkat Hasil Rapat Dengar Pendapat Umum Tanggal 19 Oktober 2017 Pukul 13.00, Jakarta, 2017.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Komisi II, Laporan Singkat Hasil Pandangan Akhir Fraksi-Fraksi Partai Politik Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, Jakarta, 2017.

## **LAMPIRAN**