

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ubi societas ibi ius. Ungkapan yang diperkenalkan oleh Marcus Tullius Cicero ini, jika diartikan kedalam Bahasa Indonesia menjadi “dimana ada masyarakat disitu ada hukum.” Kehadiran hukum ditengah-tengah masyarakat diperlukan guna mengatur kepentingan masyarakat yang beragam, atau dapat dikatakan bahwa sejatinya hukum tidak dapat dipisahkan dari masyarakat itu sendiri. Manifestasi itu juga terlihat pada organisasi kemasyarakatan, yang memiliki fungsi salah satunya sebagai aktor penghubung, yang menghubungkan antara masyarakat dengan pemerintah.

Berbicara mengenai hukum, negara Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut konsep negara hukum, hal ini jelas termaktub dalam konstitusi Republik Indonesia yaitu yang terletak pada rumusan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain ketentuan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtstaat*) dan tidak atas kekuasaan belaka (*Machsstaat*).¹ Pemerintah tidak boleh bertindak sewenang-wenang dan tidak boleh melanggar hak-hak rakyat yang sudah diberikan.² Secara garis besar dijelaskan bahwa kekuasaan harus

¹Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Cet. 2, Mandar Maju, Bandung, 2012, hal. 79.

²*Ibid.*, hal. 74.

tunduk dengan hukum begitu pula untuk mewujudkan kehidupan bermasyarakat, bangsa, dan negara yang aman, sejahtera serta menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia.³

Suatu negara dapat dikatakan negara hukum yang baik apabila menempatkan dengan jelas pengaturan prinsip-prinsip negara hukum dalam konstitusinya. Misalnya terkait pengaturan hal-hal sebagai berikut:⁴

1. Tentang perlindungan hak-hak dan kebebasan-kebebasan fundamental dari rakyat,
2. Tentang prinsip supremasi hukum,
3. Tentang pemisahan kekuasaan,
4. Tentang prinsip *check and balances*,
5. Tentang pembatasan kewenangan pemerintah agar tidak sewenang-wenang,
6. Tentang pemilihan umum yang bebas, rahasia, jujur, dan adil,
7. Tentang akuntabilitas pemerintah kepada rakyat dan partisipasi rakyat dalam menjalankan kekuasaan negara.

Terkait perlindungan hak-hak dan kebebasan fundamental rakyat, mengutip dokumen *Bill of Rights* dalam Munir Fuady, misalnya sebagaimana diatur dalam beberapa amandemen dari konstitusi negara Amerika Serikat, antara lain hak-hak sebagai berikut:⁵

1. Kebebasan beragama
2. Kebebasan berbicara
3. Kebebasan Pers
4. Kebebasan berserikat dan berkumpul
5. Hak untuk tidak dilakukan penggeledahan dan penyitaan yang tidak rasional.

Negara Indonesia sendiri sebenarnya telah mencantumkan pengaturan mengenai

prinsip-prinsip negara hukum dan khususnya mengenai hak-hak dan kebebasan

³Ridwan HR, *Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. 11, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hal. 2.

⁴Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hal. 4.

⁵*Ibid*, hal. 65.

fundamental rakyatnya kedalam konstitusi republik Indonesia. Hal tersebut secara tegas diatur pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mengenai hak-hak dan kebebasan fundamental rakyat tertuang pada bab khusus yaitu Bab XA mengenai Hak Asasi Manusia.

Salah satu poin berkaitan Hak Asasi Manusia menarik yang perlu kita sorot ialah pengaturan mengenai kebebasan berserikat dan berkumpul yaitu yang diatur pada Pasal 28E Ayat (3). Bentuk nyata dari adanya kebebasan tersebut salah satunya tercermin melalui terbentuknya organisasi kemasyarakatan. Adapun konsekuensi logis adanya pengaturan tersebut adalah bahwa setiap organisasi atau kelompok apapun itu selama tidak bertentangan dengan Ideologi Pancasila sebagai pedoman hidup bangsa Indonesia dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka setiap organisasi dan kelompok apapun itu memiliki kedudukan yang sah dan negara wajib menjamin keberadaannya.

Politik Hukum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberi kewajiban kepada pemerintah pusat/daerah untuk menempatkan kebebasan berkumpul individu/kelompok sebagai suatu hak yang harus dijamin oleh hukum. Pembatasan (*limitation*) dan pengurangan (*derogation*) atas kebebasan harus dimaknai sebagai pengecualian dari kebebasan itu sendiri. Pembatasan harus dimaknai dalam bingkai negara hukum (*rule of law*) dan demokrasi.⁶

⁶Komnas HAM, *Penyusunan Standar Norma dan Setting Kebebasan Berkumpul dan Berorganisasi*, dapat diakses dalam <https://www.komnasham.go.id/files/1565251422draf-sns-hak-atas-kebebasan-berkumpul-SP2V.pdf>, diakses pada tanggal 21 April 2022.

Keberadaan organisasi kemasyarakatan merupakan suatu wadah yang mampu menyalurkan pikiran, argumentasi, pendapat, dalam membangun negara melalui konteks persatuan dan kesatuan yang disertai kerukunan sebagai pilar dari pembangunan nasional. Terkait organisasi masyarakat ini sebetulnya telah terdapat norma hukum yang mengaturnya bahkan jauh sebelum adanya gerakan reformasi. Melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan keberadaan ormas telah mendapatkan legitimasinya. Namun pada akhirnya undang-undang tersebut dilakukan perubahan dengan digantikan menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013. Perubahan yang terjadi bukan tanpa sebab, nyatanya ormas-ormas yang ada saat itu merasa kurang mendapat perlindungan dengan adanya pengaturan tersebut, dan keberadaan aturan tersebut disebut-sebut kontra produktif dengan tujuan dilahirkannya suatu organisasi kemasyarakatan.⁷

Hal menarik yang perlu disorot pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 adalah terkait mekanisme pembubaran ormas. Dimana jika kita lakukan perbandingan antara Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013, hal utama yang menjadi perbedaan ialah bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 mengatur pembubaran ormas dengan mekanisme melalui proses hukum, sedangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 mekanismenya tanpa melalui proses hukum.

⁷Veronica Sianipar Agnes, Eddy Mulyono, dan Rosita Indrayati, *Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Hak Asasi Manusia Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan*, e-journal Lentera Hukum, Fakultas Hukum Universitas Jember, Jember, 2014, hal.70.

Namun seiring dengan perkembangannya, pada tanggal 10 Juli 2017 Presiden Joko Widodo menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan.⁸ Dikeluarkannya Perppu yang menimbulkan reaksi pro dan kontra ditengah masyarakat ini disinyalir akibat makin merebaknya ormas-ormas yang melenceng dari haluan ideologi bangsa ini, yakni Pancasila dan pemerintah menganggap bahwa tak sedikit ormas-ormas tersebut justru berpaham radikalisme. Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden Joko Widodo tersebut mendapatkan legitimasi oleh DPR dengan disahkannya Perppu No.2 Tahun 2017 tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 pada Rapat Paripurna pada tanggal 24 Oktober 2017.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 ini merupakan suatu bentuk pertimbangan yang sangat penting sebab *pertama*, Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 belum mengatur secara komprehensif mengenai keormasan yang dinilai berhaluan berbeda dengan Ideologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga terjadi kekosongan hukum dalam hal penerapan sanksi yang efektif; *kedua* bahwa telah terdapat sejumlah ormas yang dalam implementasinya tidak sejalan dengan asas organisasi kemasyarakatan sesuai dengan anggaran dasar organisasi kemasyarakatan

⁸Humas Sekretariat Kabinet Indonesia, *Inilah Ketentuan Sanksi Bagi Ormas, Anggota dan/atau Pengurus Yang Melanggar Perppu No.2/2017*, dapat diakses dalam <http://setkab.go.id/inilah-ketentuan-sanksi-bagi-ormas-anggota-danatau-pengurus-yang-melanggar-perppu-no22017/>. Diakses pada 21 April 2022.

yang telah terdaftar dan telah disahkan oleh pemerintah, dan bahkan secara faktual terbukti terdapat ormas yang asas dan kegiatannya bertentangan dengan ideologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *ketiga* bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 belum menganut asas *contrarius actus* sehingga tidak efektif untuk menerapkan, menganut, mengembangkan, serta menyebarkan suatu ajaran ataupun paham yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹

Namun justru yang menjadi diskursus hangat hingga saat ini adalah terkait penerapan asas *contrarius actus* tersebut sebagai mekanisme pembubaran organisasi kemasyarakatan. Adapun yang dimaksud dengan asas *contrarius actus* adalah asas hukum bahwa lembaga yang mengeluarkan izin atau yang memberikan pengesahan adalah lembaga yang seharusnya mempunyai wewenang untuk mencabut atau membatalkannya.¹⁰ Inti dari permasalahannya adalah terkait mekanisme pembubaran organisasi kemasyarakatan dinilai terkesan sepihak. Sebab pembubarannya melalui penilaian subjektif dari pemerintah, dengan menilai apakah ormas yang berkaitan melanggar ideologi Pancasila dan undang-undang yang berlaku atau tidak, tanpa melalui mekanisme *due process of law* terlebih dahulu. Terlebih terhadap penilaian tersebut pemerintah dapat secara langsung menghentikan kegiatan ormas yang

⁹Lihat Pertimbangan huruf c, huruf d, huruf e Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

¹⁰Dian Kus Pratiwi, *Implikasi Yuridis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017*, Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum Vol.4 No.2, 2017, hal.283.

dianggap radikal dan mencabut izinnya melalui Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Kementerian Hukum dan HAM sesuai dengan asas *contrarius actus*. Pengaturan asas *contrarius actus* ini dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentunya sangat bertolak belakang dengan mekanisme pembubaran ormas yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 yang lebih mengacu pada mekanisme *presumption of innocence*. Adapun yang dimaksud dengan asas *presumption of innocence* adalah setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut, atau dihadapkan di depan pengadilan dianggap tidak bersalah, sebelum ada putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap.¹¹ Artinya *presumption of innocence* menghendaki mekanisme pengadilan terlebih dahulu.

Oleh karena itu terkait penerapan asas *contrarius actus* dalam pembubaran organisasi kemasyarakatan di Indonesia pun tak heran jika mendapat respon pro-kontra di tengah masyarakat, bahkan oleh sejumlah tokoh-tokoh ormas yang ada di Indonesia. Pihak yang pro (salah satunya Nahdlatul Ulama) memandang positif hadirnya asas *contrarius actus*, mereka memandang dari sudut kebermanfaatannya dalam menangkal gerakan anti-Pancasila dan anti-Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sehingga menutup pintu kemungkinan lahirnya gerakan-gerakan separatisme. Di sisi lain pihak yang kontra beranggapan bahwa dengan adanya asas *contrarius actus* dalam Perppu

¹¹ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

yang telah disahkan menjadi undang-undang tersebut merupakan suatu kemunduran demokratisasi Indonesia.

Selain itu, pihak yang kontra, seperti Koalisi Masyarakat Sipil Tolak Perppu Ormas berargumen bahwasanya alasan pemerintah yang menilai ketiadaan asas *contrarius actus* untuk membubarkan ormas berbadan hukum dalam UU Ormas tidaklah tepat dan bahkan tidak berdasar. Menurutnya, tidak ada keharusan secara hukum lembaga yang memberikan pengesahan secara otomatis memiliki kewenangan mencabut atau membatalkan status badan hukum organisasi/entitas yang bersangkutan. Sudah sedemikian banyak lembaga, institusi, dan badan hukum yang tidak dapat dibubarkan oleh lembaga atau institusi yang mengesahkannya. Justru mekanisme pembubaran atau pencabutan status badan hukum umumnya mesti melalui mekanisme peradilan.¹²

Dari permasalahan tersebut dirasa penting bagi penulis untuk meneliti *Analisis Terhadap Pengaturan Asas Contrarius Actus Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan*.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dari penelitian adalah sebagai berikut :

¹²Rilis Pers Bersama Koalisi Masyarakat Sipil Tolak Perppu Ormas, *Perppu Ormas Ancaman Bagi Demokrasi dan Negara Hukum*, Jakarta, 24 Juli 2017, dapat diakses dalam <http://www.pshk.or.id/wp-content/uploads/2017/07/Siaran-Pers-Koalisi-Masyarakat-Sipil-Tolak-Perppu-Ormas-24Jul17.pdf> , diakses pada tanggal 10 Maret 2022.

1. Bagaimana kewenangan mengenai pembubaran organisasi kemasyarakatan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan?
2. Bagaimana mekanisme pembubaran organisasi kemasyarakatan yang ideal diterapkan oleh Indonesia dalam perspektif negara hukum (*ius constituendum*)?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan mengenai pembubaran organisasi kemasyarakatan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme pembubaran organisasi kemasyarakatan yang ideal diterapkan oleh Indonesia dalam perspektif negara hukum (*ius constituendum*).

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah untuk mengambil keputusan yang tepat dalam pembubaran organisasi kemasyarakatan guna menyelesaikan polemik pro-kontra di tengah masyarakat.
2. Sebagai bahan informasi untuk memberikan gambaran umum mengenai mekanisme yang lebih tepat dalam pembubaran organisasi kemasyarakatan apakah dengan menerapkan asas *contrarius actus* yang saat ini diadopsi oleh Undang-

Undang Nomor 16 Tahun 2017 atau justru *presumption of innocence* yang diadopsi oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013.

E. Kerangka Konseptual

Untuk mengetahui maksud dari judul skripsi ini maka perlu diketahui terlebih dahulu pengertian dari masing-masing kata yang ada pada judul sebagai berikut ini :

1. Analisis

Analisis adalah “penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dan sebagainya) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya”.¹³ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan analisis yaitu:

- a. Penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dan sebagainya) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab musabab, duduk perkaranya, dan sebagainya).
- b. Penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antar bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan.
- c. Penjabaran sesudah untuk dikaji sebaik-baiknya

¹³Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hal.37.

d. Pemecahan persoalan yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya.¹⁴

2. Pengaturan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti pengaturan adalah proses, cara, perbuatan mengatur.¹⁵

3. *Contrarius Actus*

Contrarius actus yaitu asas hukum bahwa lembaga yang mengeluarkan izin atau yang memberikan pengesahan adalah lembaga yang seharusnya mempunyai wewenang untuk mencabut atau membatalkannya.¹⁶

4. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan

Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁷

Berdasarkan beberapa pengertian yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud dengan judul skripsi ini adalah penguraian dan penelaahan terhadap suatu

¹⁴Tim penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ke-Empat*, Depdiknas, Jakarta, 2008, hal.58

¹⁵*Kamus Besar Bahasa Indonesia Online*, <https://www.kbbi.web.id/atur> , diakses pada 20 November 2022

¹⁶ Dian Kus Pratiwi, Op.Cit., hal.283.

¹⁷ Lihat Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan.

perbuatan lembaga yang mengeluarkan izin atau yang memberikan pengesahan adalah lembaga yang seharusnya mempunyai wewenang untuk mencabut atau membatalkannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan.

F. Landasan Teori

1. Teori Negara Hukum

Pasal 1 UUD 1945 hasil amandemen menegaskan bahwa :

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik
- (2) Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.

Terhadap substansi pasal 1 UUD 1945 hasil amandemen di atas Suhino menjelaskan bahwa pasal tersebut menggambarkan bahwa Indonesia adalah Negara hukum yang demokratis, oleh karena itu dasar pemikiran negara hukum dan dasar pemikiran tentang demokrasi harus berjalan secara berimbang, karena hukum dan demokrasi merupakan dwitunggal dengan kata lain seperti dua sisi mata uang. Oleh karena itu demokrasi harus diayomi oleh hukum, agar tidak terjebak pada anarkisme, sedangkan hukum harus didasarkan pada demokrasi agar tidak terjerumus pada otoritarisme atau absolutism.¹⁸

Pemikiran mengenai negara hukum pada mulanya direnungkan oleh Plato yang kemudian dielaborasi oleh Aristoteles. Plato dalam *the republic* menegaskan

¹⁸ Suhino, *Hukum Tata Negara, Perkembangan Dan Sistem Demokrasi Di Indonesia*, BPF, Yogyakarta, 2010, .hal 62

bahwa negara ideal yang berintikan kebaikan bisa diwujudkan, jika kekuasaan dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yakni filsuf (*the philosopher king*). Perkembangan pemikiran berikutnya tergambar dalam *the statesman* dan *the law* di mana Plato menegaskan pemikiran barunya tentang negara ideal, bahwa yang bisa diwujudkan bukannya negara ideal terbaik seperti dalam (*the Republic*), akan tetapi negara terbaik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum atau pemerintahan oleh hukum.¹⁹

Beberapa abad kemudian muncul konsep Negara Hukum Eropa Kontinental yang digagas oleh Imanuel Kant dalam M. Muslih, konsep tersebut mengandung maksud yang sama dan sebangun dengan konsep para pendahulunya seperti Jhon Locke dengan pemikiran Hak Asasi Manusia, atau mirip dengan konsep Montesqueieu tentang Trias Politika, atau juga sama semangatnya dengan pemikiran Jean Jaques Rousseau tentang Kedaulatan Rakyat. Pemikiran/ gagasan para tokoh di atas pada dasarnya dapat ditarik “benang merah-nya” yakni berusaha mengurangi/ menghindari dan mengantisipasi eksese-eksese dari penyalahgunaan kekuasaan penguasa yang absolut.²⁰

Konsep Imanuel Kant tentang negara hukum terus berkembang dan pada gilirannya mendapatkan koreksi dan penyempurnaan dari Friedrich Julius Stahl yang menggambarkan bahwa negara hukum bertujuan melindungi HAM dan membatasi

¹⁹ M. Muslih, *Negara Hukum Indonesia dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruch*, Jurnal Legalitas, Edisi Juni 2013 Volume IV Nomor 1, hal. 131.

²⁰ *Ibid*, hal. 131

kekuasaan negara/penguasa melalui pembagian kekuasaan sebagaimana diajarkan trias politika, pembatasan kewenangan dan kekuasaan pemerintah dilakukan melalui undang-undang, dan terakhir jika pemerintah melakukan pelanggaran hak asasi manusia dalam menjalankan tugasnya maka ada pengadilan administrasi yang mengadilinya.²¹ Pemikiran FJ Stahl dalam tentang Negara hukum masih mendahulukan aspek formalnya, sehingga masih memungkinkan terjadinya kompetisi bebas antara yang kuat dan yang lemah, sehingga akan menciptakan ketidakadilan bagi sebagian masyarakat atas masyarakat yang lain.²² Perkembangan selanjutnya negara hukum formil bergeser menjadi negara hukum materiil, yang pada gilirannya melahirkan varian dari *rechtstaat* yakni *welvaarestaat* dan *verzorgingsstaat* sebagai negara hukum yang menyelenggarakan kemakmuran rakyatnya.

Menurut FJ Stahl dalam Abdul Aziz Hakim, konsep "*rechtstaat*" hendaklah mencakup 4 syarat penting, yaitu:²³

1. Adanya pengakuan terhadap HAM
2. Adanya pemisahan kekuasaan
3. Pemerintahan dijalankan berdasarkan undang-undang (hukum tertulis)
4. Adanya pengadilan administrasi

²¹Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hal.17

²²*Ibid*, hal. 19

²³Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hal.

Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dicetuskan oleh A. V. Dicey dengan sebutan “*the rule of law*”. Ia menguraikan terdapat 3 prinsip yang berlaku bagi suatu negara untuk dapat dikatakan sebagai negara hukum, yaitu sebagai berikut:²⁴

1. Prinsip *supremacy of law*
2. Prinsip *equality before the law*
3. Prinsip *due process of law*

Keempat prinsip *rechtsstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *Rule of Law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey dalam Munir Fuady untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh “*The International Commission of Jurist*”, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut “*The International Commission of Jurists*” itu adalah:

- a. Negara harus tunduk pada hukum.
- b. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
- c. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

2. Teori Hak Asasi Manusia

²⁴ *Ibid*, hal.10

Di dalam negara hukum yang demokratis, perlunya menjamin kebebasan hak-hak konstitusional manusia yang sejalan dengan konsep hak asasi Manusia. Istilah hak asasi manusia (HAM) merupakan suatu istilah yang relatif baru, dan menjadi bahasa sehari-hari semenjak Perang Dunia II dan pembentukan PBB pada tahun 1945. Istilah tersebut menggantikan istilah *natural rights* (hak-hak alam) karena konsep hukum alam yang berkaitan dengan istilah *natural rights* menjadi suatu kontroversi, dan frasa *the rights of Man* yang muncul kemudian dianggap tidak mencakup hak-hak wanita.²⁵ Sejarah pengakuan hak asasi manusia dan pengaturannya dalam sebuah dokumen yang berlaku secara universal seperti *universal declaration of Human Right* tidak terlepas dari sejarah umat manusia.²⁶

Di hampir seluruh dunia, masalah Hak Asasi Manusia (HAM) diangkat sebagai hal yang terpenting dalam negara demokrasi atau negara yang ingin mencapai demokrasi.²⁷ Hak asasi manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia. Dalam arti ini, maka meskipun

²⁵Satya Arinanto, *Sejarah HAM Dalam Perspektif Barat, Diseminasi Hak Asasi Manusia Perspektif dan Aksi*, CESDA LP3ES, Jakarta, 2000, hal. 3

²⁶The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) atau Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia disepakati oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Pada 10 Desember 1948. Hari kelahiran ini yang kemudian dikenal sebagai hari Hak Asasi Manusia Internasional. Deklarasi ini telah ditranslate ke dalam 375 bahasa dan dialek. Dapat diakses dalam <https://sekitarkita.com/2009/06/deklarasi-universal-hak-asasi-manusia/> . diakses pada tanggal 22 April 2022.

²⁷KOMNAS-HAM, *Hak Asasi Manusia: Tanggung jawab Negara, Peran Institusi Nasional dan Masyarakat*, Jakarta, 1999, hal. 7

setiap orang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya dan kewarganegaraan yang berbeda-beda, ia tetap mempunyai hak-hak tersebut. Inilah sifat universal dari hak-hak tersebut. Selain bersifat universal, hak-hak itu juga tidak dapat dicabut (*inalienable*). Artinya seburuk apapun perlakuan yang telah dialami oleh seseorang atau betapapun bengisnya perlakuan seseorang, ia tidak akan berhenti menjadi manusia dan karena itu tetap memiliki hak-hak tersebut.

Dengan kata lain, hak-hak itu melekat pada dirinya sebagai makhluk insani.²⁸ Hak Asasi Manusia, adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh Negara, Hukum, Pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.²⁹ Artinya, yang dimaksud sebagai hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia. Sedangkan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) hak atas kebebasan berserikat dijamin dalam pasal 20 dengan menyatakan:

- a. Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berserikat tanpa kekerasan.
- b. Tidak seorang pun boleh dipaksa untuk memasuki suatu perkumpulan.

Secara garis besarnya dalam DUHAM 1948 menetapkan hak dan kebebasan

²⁸Satya Arinanto, dkk, Hukum Hak Asasi Manusia, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2008, hal.11

²⁹Pasal 1 ayat 1 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

setiap orang yang harus diakui dan dihormati serta kewajiban yang harus diakui dan dihormati serta kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap orang.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) tetap menjadi akar dari instrumen hak asasi manusia internasional. Pada tingkat regional, banyak instrumen yang mencerminkan nilai deklarasi tersebut dan mengakui pentingnya DUHAM dalam pernyataan-pernyataan mukadimahnyanya. Pada tingkat nasional banyak negara telah mengadopsi elemen-elemen dari deklarasi tersebut ke dalam *Bill of Human Rights* yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar mereka.³⁰

Hak atas kebebasan berserikat juga dinyatakan dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1966 (Kovenan Sipol) yang sudah disahkan oleh Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005. Pasal 22 Konvenan Internasional Hak Sipil dan Politik dimana ayat 1 pasal tersebut menyatakan:

“Setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat dengan orang lain, termasuk hak untuk membentuk dan bergabung dengan serikat buruh untuk melindungi kepentingannya”.

Indonesia sebagai negara penganut konsep negara hukum, salah satu ciri yang harus dipenuhi ialah bahwa negara wajib memberikan perlindungan dan jaminan hak asasi manusia yang dimiliki oleh warga negaranya. Hal inipun tertuang secara konkrit didalam Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia pada sila kedua, yaitu “*Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab*”. Selain itu juga

³⁰Satya Arinanto, *Op.cit*, hal.89

tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea Pertama :

“Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan diatas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”

Hak atas kebebasan berserikat merupakan hak fundamental. Dalam konstitusi RI secara tegas hak ini diatur dalam pasal 28 dan 28E ayat (3); *“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”*. Hakikat mengenai hak atas kebebasan berserikat juga diatur dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Adapun berbunyi sebagai berikut:

- a. Setiap orang berhak untuk berkumpul, berpendapat, dan berserikat, untuk maksud-maksud damai.
- b. Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Teori Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari

kekuasaan legislate (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu pemerintahan.³¹

Terdapat perbedaan antara kewenangan dengan wewenang³², wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*)³³. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari

³¹Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995. hal.78

³²Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000. hal.22

³³*Ibid*

peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.³⁴

Menurut Indroharto dalam Ridwan HR. bahwa kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas.³⁵ Menurut Indroharto dalam Ridwan HR, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan

³⁴Ridwan HR, *Op.Cit*, hal.101

³⁵ *Ibid*

fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Dan yang ketiga yaitu kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Philipus M Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).³⁶

G. Metode Penelitian

Untuk memahami dan mengetahui secara terperinci metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, maka penulis menguraikan komponen-komponen sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

³⁶ *Ibid*

Penelitian yang digunakan pada skripsi ini adalah penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji, mendeskripsikan, mensistematiskan, menginterpretasikan, menilai dan menganalisis hukum positif.³⁷

Ciri-ciri penelitian yuridis normatif:

- a. Bersifat analitis, artinya tidak semata-mata menjelaskan, akan tetapi juga memaparkan dan menganalisis isi dan struktur hukum positif yang berlaku.
- b. Bersifat terbuka atau open sistem, artinya karena ilmu hukum normatif mensistematisasi gejala-gejala hukum yang dipaparkan dan dianalisis, maka hal itu merupakan pengembangan yang mengarah pada suatu sistem hukum yang logis dan konsisten.
- c. Bersifat hermeneutic, artinya berusaha menjelaskan makna yang terkandung dalam aturan hukum itu.
- d. Bersifat normatif, artinya selain obyeknya norma, ilmu hukum normatif juga memiliki dimensi penormaan.
- e. Memiliki arti praktis, maksudnya apa yang dikemukakan ilmu hukum normatif berkaitan dengan penerapan praktis dari hukum.³⁸

³⁷Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Cet. 2, CV. Mandar Maju, Bandung, 2016, hal.80

³⁸*Ibid*, hal. 91

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statuta aproach*), pendekatan konseptual (*conceptual aproach*), dan pendekatan historis.

a. Pendekatan perundang-undangan (*statuta aproach*)

Ilmuwan hukum menyebutnya dengan pendekatan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.³⁹

b. Pendekatan konseptual (*conceptual aproach*)

Pendekatan konseptual yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti; sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya.⁴⁰ Penelitian terhadap konsep-konsep hukum yang berhubungan langsung dengan objek yang diteliti, yaitu mengenai penerapan asas *contrarius actus* dalam pembubaran organisasi kemasyarakatan oleh pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

c. Pendekatan historis

Penelitian atau pengkajian terhadap perkembangan produk-produk hukum berdasarkan urutan-urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatarbelakanginya.⁴¹

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

³⁹ *Ibid*, hal.92

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ *Ibid*

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini lebih difokuskan pada penelitian kepustakaan untuk mengkaji bahan-bahan hukum. Adapun yang akan digunakan dalam penelitian kepustakaan ini antara lain adalah:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif berupa peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, terdiri dari:

- 1) Norma dasar yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Peraturan perundang-Undangan
 - (a) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang;
 - (b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 Tentang Organisasi Kemasyarakatan;
 - (c) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Masyarakat;
 - (d) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia;
 - (e) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

(f) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana;

(g) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

(h) Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu berupa pendapat hukum atau doktrin-doktrin ilmu hukum yang sudah diakui secara umum dan diterima secara luas dikalangan ilmuwan hukum, buku-buku hukum, jurnal hukum, artikel-artikel ilmiah hukum, dan lain-lain yang dapat digunakan sebagai penunjang bahan hukum primer dalam penelitian yang berkaitan dengan pengaturan asas *contrarius actus* dalam pembubaran organisasi kemasyarakatan di Indonesia.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, website, dan lain-lain yang berkaitan dengan pengaturan asas *contrarius actus* dalam pembubaran organisasi kemasyarakatan di Indonesia.

4. Analisis Bahan Hukum

Sebagai hasil dari pengumpulan Bahan Hukum yaitu suatu analisis dalam bentuk uraian-uraian yang mendeskripsikan permasalahan serta

pemecahan secara jelas dan lengkap berdasarkan bahan hukum yang diperoleh, analisis dilakukan dengan cara:

- a. Menginventarisasi semua bahan hukum sesuai dengan masalah yang dibahas.
- b. Mensistematisasi semua bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.
- c. Menginterpretasikan semua peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dan menilai bahan-bahan hukum yang relevan.

H. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini disusun dengan sistematis bab demi bab. Setiap bab merupakan bagian yang tidak terpisahkan satu sama lain. Dan masing-masing bab terbagi dalam sub-sub bab. Hal ini dilakukan untuk mempermudah melihat bab yang satu dengan bab yang lain. Adapun sistematika dalam proposal ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis akan mengemukakan pendahuluan mengenai masalah yang penulis angkat dan memaparkan serta menjelaskan berkaitan dengan hal-hal yang akan diuraikan dalam teks. Bab ini meliputi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Landasan Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan proposal ini.

BAB II **TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBUBARAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN, ASAS *CONTRARIUS ACTUS* DAN LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2017 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN**

Pada bab ini, penulis mengemukakan tinjauan umum tentang pembubaran organisasi kemasyarakatan, asas *contrarius actus* dan lahirnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan

BAB III **ANALISIS PENGATURAN ASAS *CONTRARIUS ACTUS* BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2017 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN**

Bab ini merupakan bab inti yang berupa pembahasan dari permasalahan pada skripsi ini. Pada bab ini penulis membahas tentang asas *contrarius actus* berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan. Serta mekanisme pembubaran organisasi kemasyarakatan yang ideal diterapkan di Indonesia dalam perspektif negara hukum (*ius constituendum*).

BAB IV **PENUTUP**

Bab ini merupakan bagian akhir dari penulisan skripsi ini. Pada bab IV ini penulis mengemukakan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilaksanakan dan yang telah dibahas pada bab sebelumnya dan saran-saran terhadap hasil penelitian.

