

## ASAS *CONTRARIUS ACTUS* SEBAGAI KONTROL PEMERINTAH TERHADAP KEBEBASAN BERSERIKAT DAN BERKUMPUL DI INDONESIA

Imam Sukadi<sup>1</sup>

### Abstrak

Beberapa problematika penerapan Asas *contrarius actus* sebagai kontrol pemerintah terhadap kebebasan berserikat dan berkumpul di Negara Indonesia ialah mengenai parameter keadaan bahaya dalam menerbitkan perpu oleh pemerintah, pembatasan terhadap kebebasan berserikat dan berkumpul. dan mengeliminasi peran pengadilan terhadap proses pembubaran Ormas. Pendirian Ormas dilihat dari sudut pandang konstitusi, ia adalah sebagai penjabaran dari kebebasan berserikat dan berkumpul. Hak konstitusional tidaklah bersumber dari negara sebagai pemberi mandat melainkan berasal dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Kata kunci: *contrarius actus*, organisasi kemasyarakatan

### A. Pendahuluan

Manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Kuasa pada dasarnya memiliki sikap dasar dan kecenderungan untuk selalu hidup berkelompok, sehingga dapat dikatakan bahwa manusia adalah makhluk sosial.<sup>2</sup> Kondisi faktual demikian merupakan fitrah manusia yang telah menjadi ketetapan Tuhan (*sunnatullah*), yang harus dijaga oleh manusia sebagai manifestasi rangkaian paralel terhadap sesama manusia (*mu'amilah ma'annas*) disamping jalinan dengan penciptanya (*mu'amilah ma'Allah*). Dinamika manusia yang hidup secara komunalistik mengalami pembaruan dan pembenahan dari waktu-kewaktu. Hak Asasi Manusia (HAM) yang menjamin manusia untuk berbicara (*freedom of speech*), hak untuk menyampaikan gagasan (*freedom of expression*), dan hak untuk berserikat dan berkumpul (*freedom of assembly*), memiliki tempat strategis seiring lahirnya gagasan Negara bangsa (*nation state*). Negara mempunyai serangkaian untuk harus menghormati (*respect*) segenap rakyat Indonesia, melindungi (*protect*) seluruh tumpah Indonesia, memenuhi (*fulfill*) kewajibannya sebagai sebuah entitas negara. Serangkaian hak tersebut yang dilindungi melalui tameng hukum yang berlaku secara universal maupun lokal.<sup>3</sup>

Kebebasan berserikat dan berkumpul merupakan hak yang diakui baik secara nasional maupun internasional yang diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 28 E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) serta diatur juga melalui hukum internasional seperti *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) dan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Instrumen diatas merupakan sebuah dasar hukum dan jaminan perlindungan terhadap hak masyarakat untuk berkumpul dan berserikat.

Pada perkembangannya, kebebasan untuk berkumpul dan berserikat melalui Organisasi Masyarakat (Ormas) yang dibentuk terkadang menimbulkan gangguan terhadap masyarakat yang lain. Keberadaan organisasi masyarakat sebagai entitas manusia sosial tidak boleh bertentangan dengan tata nilai agama, sosial, budaya setempat. Untuk itu Negara ditoleransi membatasi ruang gerak Ormas yang keluar dari koridor nilai-nilai itu

---

<sup>1</sup> Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim, Jalan Gajayana Nomor 50, Malang 65144, Indonesia | 082330643404 | imam\_sukadi@ymail.com.

<sup>2</sup> Soekanto Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1977).

<sup>3</sup> *Hukum Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: PUSHAM UII: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), 2008).

yang semuanya nilainya bersumber pada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi bangsa Indonesia..

Sejarah berdirinya organisasi kemasyarakatan di Indonesia, pertama kali diawali dengan munculnya entitas yang berbentuk kelompok-kelompok masyarakat. Sejarah mencatat organisasi pertama adalah "Boedi Oetomo" sebagai pelopor gerakan dan organisasi bangsa, yang selanjutnya bermunculan organisasi yang mempunyai landasan yang berbeda seperti Sarekat Dagang Islam (SDI), Nahdlotul Ulama (NU), Muhammadiyah, dll. kelompok-kelompok masyarakat tersebut menjadi perkumpulan dan selanjutnya menjadi kelompok-kelompok yang lebih terorganisasi yang disebut dengan "organisasi kemasyarakatan".

Adapun alat pemersatu mereka adalah ideologi sebagai cita dan pandangan hidup organisasi, sehingga terbentuklah Organisasi yang melakukan aktivitas politik praktis. Pada perjalanannya, kebebasan Organisasi masyarakat yang melakukan aktivitas politik memasuki fase kelam ditandai kudeta berdarah yang dilakukan Partai Komunis Indonesia (PKI), sehingga kemudian Orde Baru melarang dan memperketat keberadaan Ormas yang bertentangan dengan Pancasila melalui asas tunggal, yang kemudian melahirkan UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang mewajibkan semua ormas harus berideologi dan berlandaskan kepada Pancasila. Seiring perkembangannya Orde Baru yang digantikan Orde Reformasi yang ditandai dengan menjamurnya Ormas yang tidak berafiliasi dengan pemerintah, yang pada akhirnya melahirkan UU No. 13 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang lebih demokratis dan partisipatif.

Pada konteks dinamika berbangsa dan bernegara di Indonesia, pembubaran HTI (Hizbut Tahrir Indonesia) sebagai Organisasi masyarakat, merupakan bentuk pembatasan yang dilakukan pemerintah untuk menjaga stabilitas sosial-politik serta memproteksi ideologi Negara dari ancaman ideologi lain yang mengancam. Aktivitas yang dilakukan HTI dipandang oleh pemerintah dapat mengancam ideologi Negara. Fakta tersebut dijadikan pemerintah untuk menerbitkan Perppu No. 2 tahun 2017 tentang perubahan UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang kemudian sudah ditetapkan menjadi UU 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No. 2 tahun 2017 tentang perubahan UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang.

Penerbitan Perppu tersebut menimbulkan polemik di tengah masyarakat. Masyarakat yang menolak Perppu tersebut menilai bahwa kehadiran Perppu tersebut merupakan bentuk kediktatoran pemerintah yang memperluas cakupan makna yang bertentangan dengan Pancasila<sup>4</sup> Serta mensederhanakan proses pembubaran Ormas dengan mengeliminasi peran institusi kehakiman.<sup>5</sup> Pemerintah beranggapan bahwa UU No. 17 Tahun 2013 tidaklah memadai dan terlalu banyak memakan waktu dalam proses pembubarannya sehingga Ormas yang melanggar akan sangat sulit untuk dibubarkan. Inilah kemudian pandangan subjektif pemerintah mengenai kondisi kegentingan memaksa sebagai syarat penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2017.

---

<sup>4</sup> 'PSHTN FHUI: Perppu Ormas Kemunduran Proses Panjang Reformasi' <<https://nasional.sindonews.com/read/1221375/13/pshtn-fhui-perppu-ormas-kemunduran-proses-panjang-reformasi-15002-81760>> [accessed 1 October 2017].

<sup>5</sup> 'Mekanisme Peradilan Dihapus, Perppu Ormas Dinilai Sewenang-Wenang' <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59672846b9fe5/mekanisme-peradilan-dihapus-perppu-ormas-dinilai-sewenang-wenang>> [accessed 1 October 2017].

Pada salah satu konsideran menimbang Perppu No. 2 Tahun 2017, terdapat asas hukum yang dijadikan pemerintah sebagai legitimasi, bahwa pemerintah untuk membubarkan Ormas tanpa terlebih dahulu melalui proses peradilan, asas tersebut dikenal dalam Peradilan Tata Usaha Negara sebagai asas *contrarius actus*, asas ini memiliki arti bahwa Pejabat Tata Usaha Negara yang mengemukakan izin berhak juga mencabut izin tersebut.<sup>6</sup> Kemunculan asas ini dinilai oleh sebagian pihak merupakan kemunduran dari demokrasi yang selama ini telah dicapai bangsa Indonesia. Akibatnya tindakan pemerintah yang membubarkan Ormas tertentu merubakan bentuk kesewenangan pemerintah (*abuse of power*) yang tidak dapat dikoreksi oleh institusi lainnya. Hal ini bertolak belakang dengan ciri Negara hukum yang menurut A.V. Dicey salah satunya adalah *Due Process of Law*. Kewenangan pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya haruslah dibatasi melalui kontrol pengadilan dalam konteks pembubaran Ormas melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) agar tidak muncul kesewenangan administratif pemerintah (*abosuse of power/ultra vires*).<sup>7</sup>

## **B. Pembahasan**

### **1. Problematika Penerapan Asas *Contrarius Actus* Sebagai Kontrol Pemerintah Terhadap Kebebasan Berserikat Dan Berkumpul Di Indonesia**

Asas *contrarius actus* yang berasal dari bahasa latin, dikenal juga dengan *consensus contrarius* (tindakan sebaliknya, hukum yang bertentangan). *Contrarius actus* adalah suatu istilah terhadap tindakan yang diambil oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara dengan sendirinya atau secara otomatis memiliki kewenangan untuk untuk membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Asas tersebut merupakan istilah yuridis. Dalam hal tindakan sebelumnya (*actus primus*) dibatalkan atau dihapuskan, dengan kata lain *contrarius actus* memiliki kekuatan hukum yang sama dengan *actus primus*. Misalnya penerbitan Undang-Undang hanya dapat dicabut melalui penerbitan Undang-Undang yang menerangkan Undang-Undang tersebut dicabut atau diubah, dan tidak dapat dicabut melalui peraturan yang berada dibawahnya, tindakan administratif hanya dapat dibatalkan atau diubah dengan tindakan administratif lainnya yang menerangkan hal demikian, selain itu transaksi hukum hanya dapat dibatalkan melalui transaksi hukum lainnya yang, tindakan kongkrkretnya adalah perjanjian kontrak hanya dapat diubah atau dibatalkan dengan perjanjian kontrak yang serupa.<sup>8</sup>

Pendapat serupa juga disampaikan Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, mereka memberikan pemahaman bahwa, asas *contrarius actus* dalam hukum administrasi didefinisikan sebagai kewenangan yang melekat pada badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dapat juga membatalkan putusan tersebut, meskipun di dalam keputusan tata usaha negara tidak diatur terkait klausula pengamanan yang lazim, hal ini biasanya dapat ditemukan terhadap berbagai macam putusan tata usaha negara yang biasanya mencantumkan klausula “apabila dikemudian hari ternyata ada

---

<sup>6</sup> Philipus M Hadjon Tatiek, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009).

<sup>7</sup> Parpworth Niel Hawke Niel, *Introduction To Administrative Law* (London: Cavendish Publishing Limited, The Glass House, Wharton Street, 1998).

<sup>8</sup> Chakim Lutfi M, “*Contrarius Actus*” *Kamus Hukum, Majalah Konstitusi*, Nomor 126, 2017, p. 78.

kekeliruan atau kekhilafan maka keputusan ini akan ditinjau kembali".<sup>9</sup> Dalam penerapannya di lapangan, apabila keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara mengandung suatu kecacatan yuridis atau kekeliruan secara administratif, maka yang berwenang untuk mencabut kembali adalah pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tersebut melalui suatu keputusan tata usaha negara yang memiliki kesetaraan yang sama atau level yang lebih tinggi. Hal itu berbeda apabila undang-undang melarangnya. Oleh karena itu pejabat tata usaha negara haruslah secara cermat melihat ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.

Pada dasarnya asas *contrarius actus* melakat secara otomatis kepada pejabat tata usaha negara tanpa harus disebut secara eksplisit di dalam Undang-Undang. Pada konteks Perppu No. 2 Tahun 2017 pemerintah yang mengeluarkan ijin terhadap ormas, secara otomatis dapat membatalkan kembali keputusan yang telah dilakukan.

Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) yang menyatakan bahwa "Pencabutan Keputusan atau Penghentian Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib dilakukan oleh: (a) Badan dan/atau Pejabat Pemerintah yang mengeluarkan keputusan dan/atau Tindakan; atau (b) atasan Badan dan/atau Atasan Pejabat yang mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan apabila pada tahap penyelesaian Upaya administrasi.

Pasal 64 UU AP menggariskan kriteria-kriteria tertentu para pejabat administrasi negara dalam hal pencabutan suatu keputusan tata usaha negara yang dikeluarkannya, sebagai koreksi apabila terdapat keputusan yang dikemudian hari terdapat kecacatan di dalamnya. Kriteria-kriteria dalam Pasal 64 tersebut mengatur apabila terjadi kecacatan wewenang, kecacatan prosedur, kecacatan substansi, sebagaimana juga yang telah diatur dalam Pasal 64 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

Kehadiran UU No.16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No. 2 tahun 2017 tentang perubahan UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang, menjadikannya sebagai landasan formil terhadap pembubaran ormas yang diduga bertentangan dengan Pancasila. Penerbitan Perppu No. 2 tahun 2017 tentang perubahan UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang tersebut menjadi dasar yuridis terhadap penerbitan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-30.AH.01.08 Tahun 2017 tentang pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-0028.60.10.2014 tentang pengesahan pendirian badan hukum perkumpulan HTI.

Kehadiran Perppu No. 2 Tahun 2017 yang saat ini telah disahkan menjadi UU No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang perubahan atas UU No. 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan ini tidak lepas dari perlawanan baik secara hukum melalui uji materi (*judicial review*) di Mahkamah Konstitusi, maupun secara politik melalui sejumlah fraksi yang mendukung dan yang menolak di DPR.

Meskipun Perppu tersebut telah sah menjadi Undang-Undang melalui mekanisme politik di DPR, lahirnya Perppu tersebut haruslah diawali dengan keadaan tertentu sebagai prakondisi syarat sahnya lahirnya Perppu sebagaimana yang telah disyaratkan oleh UUD

---

<sup>9</sup> Tatiek.

NRI 1945 dalam Pasal 22 ayat (1) yaitu bahwasanya “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan sebagai pengganti undang-undang”.<sup>10</sup>

Pada konferensi persnya pada tanggal 10 Juli 2017, Pemerintah yang diwakili oleh Menkopolhukam Wiranto, menyatakan bahwa terdapat beberapa alasan penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Ormas, berikut ini pokok-pokok alasan tersebut:<sup>11</sup>

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

Pada penerapannya terdapat beberapa konsep kegentingan yang memaksa yang introdusir oleh para sarjana hukum, diantaranya adalah Jimly Asshiddiqie, ia meletakkan kondisi ‘kegentingan yang memaksa’ haruslah memenuhi tiga persyaratan, sebagai kondisi yang mendahului diterbitkannya sebuah Perppu, yaitu ancaman yang membahayakan (*dangerousthreat*); kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan keterbatasan waktu (*limited time*).<sup>12</sup>

Secara terminologi ‘kegentingan yang memaksa’ yang dimaksud hanya dapat diilustrasikan sebagai kondisi yang tidak normal, namun gambaran demikian tidak mampu dijelaskan menggunakan indikator yang terukur.<sup>13</sup> Akan tetapi, setelah terbentuknya Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan dalam menafsirkan Konstitusi, keadaan ‘kegentingan yang memaksa’ sebagai syarat berlakunya Perppu menemukan titik terang, hal ini dapat terlihat dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Permohonan Pengujian Perppu No. Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undang

---

<sup>10</sup> Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI 1945.

<sup>11</sup> Sudjito, “Kepentingan Politik” Di Balik Perppu Ormas Dan Implikasi Sosilogisnya Pada Masyarakat, 1.

<sup>12</sup> Asshiddiqie Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007).

<sup>13</sup> Febriansyah Reza Fikri, ‘Eksistensi Dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia’, *Nomor 4, 8* (2012), 670.

No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi terhadap UUD NRI 1945, sebagaimana yang telah diputuskan MK dalam sidang pleno tanggal 8 Februari 2010, Mahkamah Konstitusi merumuskan tiga indikator 'kegentingan memaksa', yaitu:<sup>14</sup>

- a. Adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
- b. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada (kekosongan hukum) atau ada undang-undang tidak memadai; dan
- c. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan membuat undang-undang secara prosedural biasa karena akan membutuhkan waktu lama.

Jhon Forejhon dan Pasquale Paquino menegaskan bahwa persyaratan kegentingan yang memaksa terhadap pembentukan Perppu dapat dijustifikasi melalui dua pendapat:<sup>15</sup>

1. instrument hukum dalam institusi publik, dalam rangka melindungi kebebasan, terlalu menghambat tindakan dalam upaya penanggulangan persoalan dalam situasi genting, oleh karenanya dibutuhkanlah sebuah pranata-pranata khusus dalam upaya menjaga stabilitas dan eksistensi sebuah negara.
2. penerapan hukum secara normal akan berbeda dengan penerapan hukum dalam kondisi genting atau darurat.

Pada dua alasan tersebut diatas, Victor Imanuel W. Nalle<sup>16</sup> mengelaborasi melalui konteks kebebasan berserikat sebagai salah satu hak individu, ia berpendapat bahwa terhadap argumentasi yang pertama preposisi yang dibangun bersandar pada asumsi bahwa undang-undang merupakan instrumen hukum yang dapat digunakan untuk melindungi kebebasan atau sebaliknya mengancam kebebasan. Alasan yang pertama yang mendasarkan situasi kegentingan yang memaksa atas pembentukan Perppu dapat dipahami jika Perppu (dalam pembahasan ini Perppu No. 2 Tahun 2017) tersebut dilihat menggunakan konsep instrumentalis, akan tetapi perspektif tersebut akan lemah jika dikritik menggunakan konsep legitimasi, konsep Perppu dalam sudut pandang instrumentalis, menggunakan pendekatan legitimasi sebagai kritiknya mengacu pada dua konsep, yaitu demokrasi deliberatif dan *Rule of Law*.

Apabila pembatasan terhadap kebebasan berserikat dijalankan melalui instrumen Perppu maka secara prosedural akan mengurangi bahkan menutup kemungkinan adanya proses deliberasi serta akan memperlemah legitimasi terhadap tindakan tersebut. Selain penerapan kebebasan berserikat menggunakan instrumen Perppu melanggar ketentuan Pasal 28 UUD NRI 1945 yang, berbunyi:

“...kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”

Pasal tersebut menjelaskan dengan jelas bahwa dalam ruang lingkup hak untuk berserikat maka segala pengaturannya haruslah diatur melalui Undang-Undang, selain itu Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 memandatkan bahwa segala hal yang berkaitan dengan pembatasan hak asasi seseorang haruslah diatur melalui UU, Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

---

<sup>14</sup> Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009.

<sup>15</sup> Forejhon Jhon, Paquino Pasquale, “The Law of Exception A Typology of Emergency Powers”, *International Journal of Constitutional Law*, 2.2 (2004), 233–44.

<sup>16</sup> Nalle Victor Imanuel W, *Menggagas Hukum Berbasis Rasionalitas Komunikatif* (Malang: UB Press, 2010).

“dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”

Argumentasi yang kedua yaitu *rule of law* adalah syarat signifikan terhadap legitimasi pembentukan hukum. Hipotesis awal dalam konsep *rule of law* terhadap proses pembentukan hukum adalah setiap undang-undang dapat dijustifikasi oleh publik. Ihwal demikian ditegaskan oleh Tatsuo Inoe bahwa salah satu prinsip penting dalam *rule of law* adalah pengundangan (*promulgation*) dalam proses pembentukan hukum. Mekanisme pengundangan tidak saja meliputi publisitas terkait materi produk hukum tersebut, melainkan juga membutuhkan publisitas sebagai basis justifikasi. Oleh karenanya proses pembentukan hukum dalam bingkai *rule of law* pada dasarnya harus memuat aspek deliberasi, agar seluruh data yang membentuk Perppu tersebut dapat dipertimbangkan secara inklusif dalam proses demikian.<sup>17</sup>

Tiga indikator yang menjelaskan hal ihwal ‘kegentingan yang memaksa’ sebagaimana yang diberikan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 138/PUU-VII/2007, tidak semerta-merta menjadikan keputusan presiden untuk menerbitkan Perppu menjadi objektif, diperlukan mekanisme konstitusional dan hukum lebih lanjut, guna menilai apakah kebijakan yang diambil presiden merupakan kondisi objektif dalam penerbitan perppu. Pada putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2007, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa kondisi objektif yang demikian merupakan hak subjektif presiden. Dalam putusan tersebut kewenangan menetapkan keadaan darurat merupakan kewenangan ‘mutlak’ presiden yang diberikan UUD NRI 1945, termasuk juga kewenangan untuk menetapkan kondisi keadaan darurat negara.

Akan tetapi, mekanisme dan implikasi terhadap keberlakuan Perppu dikritik oleh Victor Imanuel W. Nalle,<sup>18</sup> ia mengungkapkan bahwa mekanisme demikian menimbulkan kerancuan dari konsep dasar *state of emergency*, sebab *emergency law* yang diterapkan seharusnya berlaku pada periode tertentu saja, namun berbedahalnya dengan pemberlakuan terhadap Perppu setelah diterima sebagai undang-undang yang berlaku tanpa batasan waktu. Oleh karena itu, lebih lanjut Victor Imanuel W. Nalle menyebut bahwa *term* perppu lebih dekat dengan *fast track legislation* sebagaimana yang berlaku di Inggris dengan prosedur yang berbeda dari pada *emergency law* pada umumnya.

Kritik terhadap Perppu Nomor 2 tahun 2017 juga dilontarkan oleh Fitra Arsil, ia menyampaikan argumennya bahwa walaupun Mahkamah Konstitusi memberikan kriteria

---

<sup>17</sup> Wintgens Luc J, *Legislation In Context: Essay In Legisprudence* (Hempshire; Ashgate Publishing Limited, 2007).

<sup>18</sup> Nalle Victor Imanuel W, ‘Asas Kontrarius Actus Pada Perppu Ormas: Kritik Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Dan Hak Asasi Manusia’, *Nomor 2, 4* (2017), 252.

terhadap kondisi kepentingan memaksa, namun Perppu Nomor 2 tahun 2017 tidak menutup kemungkinan mengalami perdebatan di DPR, potensi tersebut antara lain:<sup>19</sup>

1. presiden harus dapat memberikan penjelasan yang dapat diterima oleh DPR, terkait adanya kondisi kegentingan yang memaksa
2. subjektifitas presiden haruslah terbukti oleh DPR terkait terjadinya kekosongan hukum sehingga dibutuhkan segera peraturan untuk mengatur hal demikian,
3. alasan penerbitan Perppu yang dilandasi oleh ketidakmampuan proses legislasi biasa dalam merespon waktu persoalan yang mendesak

Argumentasi penegasan asas *contrarius actus* yang dimuat pada bagian konsideran dalam Perppu Nomor 2 tahun 2017, secara normatif tidaklah tepat, berdasarkan argumentasi yang telah disampaikan sebelumnya bahwasanya asas *contrarius actus* dengan sendirinya melekat kepada pejabat yang telah memberikan ijin tersebut, dalam konteks demikian penulis berpendapat bahwa pencantuman asas *contrarius actus* sebagai landasan yuridis Perppu Nomor 2 tahun 2017 terkesan dipaksakan, sebagai respon reaktif pemerintah atas terjadinya eskalasi politik beberapa waktu sebelumnya. Penerbitan Perppu Nomor 2 tahun 2017 secara substansial muatan pasal perpasal dalam Perppu Nomor 2 tahun 2017 lebih menunjukkan penegasan dan memperjelas aspek-aspek terkait larangan bagi ormas yang dapat membahayakan dan merugikan bagi kepentingan umum.

Pasal-Pasal yang memberikan kontrol ruang lembaga yudikatif dan instansi lainnya dalam pembubaran Ormas juga dihapus, selain itu kewenangan penjatuhan sanksi administrasi kini lebih tersentralisir. Perubahan signifikan tersebut dapat menjerumuskan pemerintah kepada praktik otoritarianisme sebagaimana yang terjadi di era Orde Baru. Berikut ini daftar Pasal-pasal terkait sanksi administratif yang dihapus dalam Perppu Nomor 2 tahun 2017; Pasal 63, Pasal 64. Pasal 65, Pasal 66, Pasal 67, Pasal 68, Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, Pasal 72, Pasal 73, Pasal 74, Pasal 75, Pasal 76, Pasal 78, Pasal 79. Pasal 80. Selain Pasal-Pasal yang dihapus, terdapat juga Pasal-Pasal yang disisipkan untuk mempertegas kewenangan pembubaran Ormas dalam sekali langkah, yaitu Pasal 8A. Pasal tersebut menyiratkan bahwa ketika pemerintah pencabut status badan hukum ormas, maka pada saat itu pula Ormas tersebut dinyatakan bubar. Berikut ini isi pasal tersebut: “pencabutan status badan hukum Ormas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) huruf c dan ayat 3 huruf b sekaligus dinyatakan bubar berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini”

Hakim Konstitusi Saldi Isra dalam pertanyaanya kepada saksi ahli, ia mengajukan pertanyaan bahwa ketentuan dalam Perppu tersebut hanya menggeser keberadaan kekuasaan kehakiman yang awalnya dapat diusahakan sebelum pemerintah pencabut izin status hukum, namun dalam Perppu tersebut memberikan peluang terhadap kekuasaan kehakiman setelah keputusan pemerintah untuk mencabut izin badan hukum, seperti halnya perlawanan terhadap PNS (Pegawai Negeri Sipil) yang dipecat sepihak oleh atasannya dengan melalui gugatan ke PTUN.

Akan tetapi secara umum pandangan kontra terhadap keberadaan Perppu tersebut mengarah kepada hilangnya peran kekuasaan kehakiman yang tidak diatur secara tegas

---

<sup>19</sup> Arsil Fitra, ‘Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial’, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48 (2018), 12.

sebagai bagian dari *due process of law* untuk melindungi hak konsitusional warga negara dalam kebebasan berserikat dan berkumpul. Irman Putra Sidin menutup argumentasinya dengan pernyataan bahwa apabila negara ingin memenuhi hak konstitusional rakyat maka harus dipermudah, namun apabila ingin membatas atau mencabut hak konstitusionalitas rakyatnya maka harus dipersulit.

## **2. Implikasi Hukum Penerapan Asas *Contrarius Actus* Sebagai Kontrol Pemerintah Terhadap Kebebasan Berserikat Dan Berkumpul Di Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Salah satu pilar penting terhadap tegaknya negara hukum adalah eksistensi keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara, sebagai bagian dari prinsip *due process of law*. Sebagaimana diketahui bahwa Perppu Nomor 2 tahun 2017 menghapuskan atau dapat dikatakan juga ‘memindahkan’ peran lembaga yudikatif. Apabila asumsi dihilangkannya pengadilan administratif benar terjadi maka Indonesia sudah tidak lagi memenuhi kriteria sebagai negara hukum, akan tetapi sebelum itu alangkah baiknya jika kita terlebih dahulu mengerti maksud politik hukum Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia melalui melalui bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, kesimpulan yang dapat ditarik dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, setidaknya terdapat 2 (dua) alasan dibentuknya pengadilan Tata Usaha Negara, antara lain;

- a. Ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada hak-hak perorangan sekaligus hak masyarakat atau tindakan sewenang-wenang penguasa yang merugikan kepentingan warga;
- b. Untuk pemerintah, untuk secara serius membina, menyempurnakan dan menertibkan aparat di bidang administrasi negara, agar mampu menjadi alat negara secara efisien, efektif, bersih, dan berwibawa, serta dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian kepada masyarakat sehingga tercipta aparatur negara yang lebih bersih, efisien, efektif, dan efisien, dan berwibawa.

Menurut E. Utrecht<sup>20</sup>, sejak negara turut serta aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, maka lapangan pekerjaan pemerintah makin luas. Administrasi negara disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*) diberinya tugas “*bestuurszorg*” itu membawa bagi administrasi negara suatu konsekuensi yang khusus. Ateng Syafruddin berpendapat bahwasanya izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh,<sup>21</sup> atau sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa kongkret, sedangkan menurut Sjachran Basah<sup>22</sup>, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal *in conrecto* berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya E. Utrecht berpendapat bahwa bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenalkannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal

---

<sup>20</sup> E Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988).

<sup>21</sup> Sjarifuddin Ateng, ‘Perizinan Untuk Berbagai Kegiatan’, 72.

<sup>22</sup> Basah Sjahran, *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Pada Makalah Pada Penataran Hukum Administrasi Dan Lingkungan Di Fakultas Hukum Unair* (Surabaya, 1995).

kongkret, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).<sup>23</sup>

Apabila ditelaah menggunakan konsepsi administrasi, perizinan yang diberikan pemerintah terhadap pendirian Ormas baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, maka pada dasarnya seluruh aktivitas Ormas yang dilakukan oleh anggota masyarakat adalah illegal dan menjadi legal apabila disertai dengan pengawasan. Oleh karenanya dalam logika hukum administrasi pengesahan melalui pemerintah merupakan hal yang mutlak sebagai prasyarat Ormas untuk melakukan suatu kegiatan atau diakui keberadaannya. Akan tetapi menjadi lain ketika pendirian Ormas ditilik menggunakan hak konstitusional, pendirian Ormas sebagai ejawantah dari kebebasan berserikat dan berkumpul adalah hak yang tidak membutuhkan izin pemerintah dalam pengakuannya (rekognisi), hak konstitusional tidaklah bersumber dari negara sebagai pemberi mandat melainkan berasal dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Yusril Ihza Mahendra pada ILC (Indonesia Lawyers Club), kemudian memberikan ilustrasi ketika hak konstitusional “dipaksakan” menggunakan paradigma perizinan. Ia mengibaratkan apabila dengan kewenangan asas *contrarius actus* pemerintah dapat mencabut izin semaunya, hal ini akan berdampak terhadap perkawinan yang pada dasarnya sah secara agama, maka apabila perizinan tersebut dicabut maka aktivitas suami istri yang dilakukannya menjadi “kumpul kebo”.

Absennya mekanisme pembubaran Ormas melalui Peradilan Tata Usaha Negara dalam Perppu Nomor 2 tahun 2017, dapat memupuskan tujuan-tujuan penting dalam negara hukum melalui kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara guna mencegah praktik kesewenang-wenangan pemerintah. Sebab dalam konteks pembubaran Ormas yang memiliki basis hak konstitusional pemerintah tidak boleh membuat keputusan yang menimbulkan hak konstitusional individu maupun kelompok tercabut.

Sejatinya Perppu Nomor 2 tahun 2017 telah memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mencabut status badan hukum Ormas tanpa melalui proses pertimbangan oleh pengadilan. Pencabutan status badan hukum tersebut akan menjadi tindakan sewenang-wenang apabila Perppu juga menutup mekanisme kontrol lembaga peradilan kepada keputusan tersebut, sebab mekanisme kontrol merupakan salah satu elemen penting dalam tegaknya negara hukum.<sup>24</sup>

Apabila dianalisa secara seksama meskipun dalam Perppu tersebut tidak mengatur proses ajudikasi, Perppu tersebut pun tidak melarang terhadap proses ajudikasi yang dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara guna melawan keputusan Kementerian Hukum dan HAM. Selain mengajukan upaya gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara proses hukum pun dapat ditempuh melalui proses *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi. Maka dari itu eksistensi lembaga Pengadilan terhadap terhadap kontrol keputusan pemerintah tidak sepenuhnya tidak ada. Dalam perjalanan UU tentang Ormas dimulai UU No. 8 Tahun 1985, UU No. 17 Tahun 2013, hingga Perppu No. 2 Tahun 2017 yang disahkan menjadi UU No. 16 Tahun 2017, mekanisme pembubaran memiliki variannya

<sup>23</sup> HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011).

<sup>24</sup> W. Bedneer Adrian, *Kajian Sosio-Legal* (Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2014).

tersendiri, berikut ini perbedaan mekanisme pembubaran Ormas dalam tiga Undang-Undang:

Tabel 1.  
 Perbandingan UU Ormas

Aspek Tinjauan	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, serta Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 1986	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan	Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Pengesahan Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan UU No. 17 Tahun 2003 Organisasi Kemasyarakatan	Keterangan
Asas	Menerapkan asas <i>contrarius actus</i> akan tetapi tidak secara eksplisit disebutkan	Belum menerapkan asas <i>contrarius actus</i>	Menerapkan asas <i>contrarius actus</i>	
Administratif	1. peringatan tertulis, 2. pemerintah memanggil pengurus guna sesuai dengan lingkup wilayahnya guna diminta keterangan, 3. pemerintah membekukan Ormas yang melanggar, 4. pemerintah membubarkan Ormas yang melanggar apabila tetap melakukan aktivitas setelah dibekukan, (Pasal 14 UU No 8/1985, Pasal 27 PP No. 18/1986)	1. Peringatan tertulis; 2. Penghentian bantuan dan/atau hibah, 3. Penghentian sementara kegiatan; dan/atau, pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum. (Pasal 61)	1. Peringatan tertulis, 2. Penghentian kegiatan, dan/atau, 3. Pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum. (Pasal 61)	perubahan dalam sanksi, dihapusnya penghentian bantuan dan/atau hibah, serta hilangnya kata "sementara" dalam sanksi penghentian kegiatan.
Kuantitas, Jangka Waktu, Mekanisme Peringatan Tertulis	1. diberikan 2 (dua) kali dengan jarak waktu sekurangnya 10 (sepuluh) hari. 2. apabila tidak dihiraukan dalam jangka waktu 1 (satu) bulan, pemerintah memanggil pengurus Ormas, 3. apabila dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan setelah mendapatkan peringatan tertulis pemerintah dapat membubarkan Ormas tersebut. (Pasal 24 PP No.	1. Diberikan 3 (tiga) kali. 2. Masing-masing peringatan dalam jangka waktu maksimal 30 (tiga puluh) hari. 3. Berjenjang dengan masing-masing konsekwensi. (Pasal 62)	1. Diberikan 1 (satu) kali. 2. Jangka waktu peringatan hanya dalam 7 (tujuh) hari kerja. (Pasal 62)	Terdapat perbedaan mengenai kuantitas yang dipersempit menjadi 1 (satu) kali dan waktu yang disingkat menjadi 7 (tujuh) hari dalam UU Ormas baru.

	18/1986)			
Pihak yang Memberikan Sanksi	1. Pemerintah Pusat. 2. Pemerintah Daerah.	1. Pemerintah Pusat. 2. Pemerintah Daerah.	Pemerintah Pusat.	Kewenangan bersifat sentralistik dalam UU Ormas baru
Mekanisme Pembubaran ORMAS yang Berbadan Hukum	Pembubaran dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Gubernur, Bupati/Walikota (Pasal 26 ayat (5) PP No. 18/1986)	Melalui Putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap ( <i>incraht</i> ) pasal 68	Melalui pencabutan status badan hukum oleh Menteri-Menteri yang terkait (yang mengeluarkan surat keputusan badan hukum). (Pasal 61)	Hilangnya proses pembubaran ormas yang berbadan hukum melalui putusan pengadilan dalam UU Ormas baru.
Pelibatan instansi lain dalam pembubaran Orma	Pemerintah meminta saran kepada Mahkamah Agung apabila terkait pembubaran Ormas yang berskala nasional. Pembubaran Ormas yang berskala Provinsi, Kabupaten/Kota Madya, maka Gubernur, bupati/walikota meminta pertimbangan dari instansi di daerah dan saran dari Mendagri (Pasal 26 ayat (2) dan (3) PP No 18/1986)	Penjatuhan sanksi pemberhentian sementara pemerintah "wajib" meminta saran ke Mahkamah Agung, Penjatuhan sanksi pemberhentian sementara pemerintah "wajib" meminta pertimbangan hukum kepada DPRD, Kepala Kejaksaan, Kepala Kepolisian sesuai dengan tingkatannya. (Pasal 65 ayat (1) dan (3))	Menteri Hukum dan HAM yang mencabut status Badan Hukum Ormas "dapat" meminta pertimbangan dari Instansi terkait (Pasal 61 ayat (4))	Permintaan pertimbangan kepada instansi lain bersifat opsional

Pembatasan hak asasi manusia dalam cara pandangan negara bukanlah tanpa suatu alasan, pembatasan hak asasi pada dasarnya ditujukan untuk memelihara kesatuan dan persatuan bangsa serta keamanan dan ketertiban masyarakat. Akan tetapi jika ditilik dari perspektif lainnya pembatasan hak asasi yang dilakukan oleh pemerintah merupakan bentuk catatan hitam jika pembatasan hak tersebut menabrak norma-norma hukum baik yang ditetapkan dalam skala nasional maupun internasional.

Penerapan Perppu No. 2 tahun 2017 yang membatasi masyarakat untuk berserikat memiliki alasan yang dibenarkan oleh hukum internasional yang diterjemahkan melalui prinsip *siracusa*. Selain itu, pembatasan hak untuk berserikat mendapatkan pembenarannya secara yuridis-konstitusional melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XI/2013 perihal Pengujian UU Ormas terhadap UUD NRI 1945 pada hari Selasa, 23 Desember 2014. MK berpendapat bahwa;

"...jika kegiatan dan aktivitas Ormas terbukti mengancam keamanan dan ketertiban umum, mengganggu hak kebebasan orang lain, serta melanggar nilai-nilai moral dan nilai-nilai agama, negara berkewajiban dalam fungsinya menjamin ketertiban umum

dapat melakukan penegakan hukum, bahkan dapat menghentikan kegiatan suatu Ormas.”

Putusan tersebut juga selaras dengan pendapat Sam Issacharoff yang dikutip oleh Muchamad Ali Safa'at dalam *Pembubaran Partai Politik di Indonesia (Analisis Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik 1959-2004)*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, salah satu bentuk pembatasan (*derogation*), yang dapat dibenar serta dibutuhkan oleh negara dalam menjalankan demokrasi yaitu pembatasan hak terhadap kelompok-kelompok yang dapat mengancam kehidupan demokrasi dan kebebasan seluruh masyarakat. Dalam upaya tersebut Negara dapat melarang atau membubarkan suatu organisasi, tidak terkecuali organisasi kemasyarakatan (*massa*), yang bertentangan dengan tujuan dasar negara serta tatanan konstitusional. Dalam rangka menjalankan kehidupan yang demokratis Negara tidak saja memiliki hak, melainkan juga memiliki kewajiban untuk menjamin dan melindungi prinsip-prinsip demokrasi konstitusional.

Pada konteks pembubaran Ormas yang bertentangan dengan Pancasila akan menjadi rancu apabila sedari awal Ormas yang bersangkutan tidak berstatus badan hukum terlebih lagi tidak mendaftarkan diri dan memiliki Surat Keterangan Terdaftar (SKT), mengingat Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 82/PUU-XI/2013 memutuskan bahwa pendaftaran atau Ormas memiliki SKT tidaklah wajib, hal ini akan menjadi tidak relevan dengan penjatuhan sanksi berupa pembubaran. Penjatuhan sanksi pembubaran terhadap Ormas yang tidak berstatus badan hukum terlebih tidak terdaftar, maka hal tersebut tentunya tidak memiliki kesinambungan. Misalnya saja Ormas yang dikenai sanksi tersebut berstatus sebagai badan hukum (yayasan atau perkumpulan), maka ketika melanggar ketentuan yang mengakibatkan pembubaran maka status badan hukum Ormas tersebut akan dicabut. Eksistensi secara organisasi tetap akan ada, hanya tidak berbadan hukum dan bukan lantas dipahami bubar. Berdasarkan teori hukum pengenaan sanksi hanya berlaku kepada subjek hukum yang berupa individu perorangan maupun badan hukum, dalam istilah organisasi sosial dikenal dengan sebutan asosiasi dan yayasan, dengan kata lain Ormas bukanlah badan hukum.

Kebebasan berserikat dan berkumpul dalam alam demokrasi adalah sesuatu hal yang mutlak diperoleh oleh warga negara,<sup>25</sup> akan tetapi guna menjalankan perannya negara memiliki kewajiban untuk melindungi seluruh eksistensi NRKI termasuk dengan membatasi hak berserikat dan berkumpul jika demikian betul-betul secara nyata menyebabkan kondisi darurat, karena pada dasarnya kebebasan berserikat dan berkumpul adalah hak merupakan hak warga negara (*rights of the citizens*)<sup>26</sup> bukan semata-mata hak asasi manusia (*human rights*) yang dapat dibatasi dengan Undang-Undang. Meskipun demikian penerbitan Perppu sebagai respon cepat pengganti Undang-Undang berdasarkan kondisi genting yang memaksa haruslah dibertanggungjawabkan secara betul, terlebih Perppu tersebut harus menyingkirkan peran lembaga yudikatif (*due process of law*) sebagai pilar demokrasi sekaligus mencegah negara agar tidak terperosok ke jurang otoritarianisme.

---

<sup>25</sup> Kania Winayanti Nia, *Dasar Hukum Pendirian Dan Pembubaran ORMAS (Organisasi Kemasyarakatan)* (Yogyakarta: Pustaka Yustisa, 2011).

<sup>26</sup> Asshiddiqie Jimly, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, Dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

### C. Penutup

Beberapa problematika penerapan Asas *contrarius actus* sebagai kontrol pemerintah terhadap kebebasan berserikat dan berkumpul di Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah mengenai parameter keadaan bahaya dalam menerbitkan perpu oleh pemerintah, pembatasan terhadap kebebasan berserikat dan berkumpul. dan mengeliminasi peran pengadilan terhadap proses pembubaran Ormas.

Mekanisme pembubaran Ormas tanpa melalui Peradilan dapat memupuskan tujuan-tujuan penting dalam negara hukum. Kehadiran Peradilan adalah untuk mencegah praktik kesewenang-wenangan pemerintah. Logika hukum administrasi pengesahan melalui pemerintah merupakan hal yang mutlak sebagai prasyarat Ormas untuk melakukan suatu kegiatan atau diakui keberadaannya. Akan tetapi menjadi lain ketika pendirian Ormas diihat menggunakan hak konstitusional, pendirian Ormas sebagai ejawantah dari kebebasan berserikat dan berkumpul adalah hak yang tidak membutuhkan izin pemerintah dalam pengakuannya (rekognisi), hak konstitusional tidaklah bersumber dari negara sebagai pemberi mandat melainkan berasal dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

#### Daftar Pustaka

- Achmad, Perdana Rian, *“Penelitian Hukum Interdisipliner”, Dalam Penelitian Hukum Interdisipliner: Sebuah Pengantar Menuju Sosio-Legal* (Yogyakarta: Thafa Media, 2016)
- Adrian, W. Bedneer, *Kajian Sosio-Legal* (Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Univerisitas Groningen, 2014)
- Ateng, Sjarifuddin, ‘Perizinan Untuk Berbagai Kegiatan’, 72
- Fikri, Febriansyah Reza, ‘Eksistensi Dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia’, *Nomor 4*, 8 (2012), 670
- Fitra, Arsil, ‘Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial’, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48 (2018), 12
- Hawke Niel, Parpworth Niel, *Introduction To Administrative Law* (London: Cavendish Publishing Limited, The Glass House, Wharton Street, 1998)
- Hukum Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: PUSHAM UII: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), 2008)
- Jimly, Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007)
- — —, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, Dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)
- M, Chakim Lutfi, *“Contrarius Actus” Kamus Hukum, Majalah Konstitusi’, Nomor 126*, 2017, p. 78
- ‘Mekanisme Peradilan Dihapus, Perppu Ormas Dinilai Sewenang-Wenang’ <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59672846b9fe5/mekanisme-peradilan-dihapus-perppu-ormas-dinilai-sewenang-wenang>> [accessed 1 October 2017]
- Nia, Kania Winayanti, *Dasar Hukum Pendirian Dan Pembubaran ORMAS (Organisasi Kemasyarakatan)* (Yogyakarta: Pustaka Yustisa, 2011)
- Paquino Pasquale, Forejhon Jhon, *“The Law of Exception A Typology of Emergency Powers”*, *International Journal of Constitutional Law*, 2.2 (2004), 233–44
- Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI 1945*
- Pasal 29 Ayat (2) UUD NRI 1945*
- Peter, Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005)
- ‘PSHTN FHUI: Perppu Ormas Kemunduran Proses Panjang Reformasi’ <<https://nasional.sindonews.com/read/1221375/13/pshtn-fhui-perppu-ormas-kemunduran-proses-panjang-reformasi-1500281760>> [accessed 1 October 2017]
- Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009*

- Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011)
- Sjahran, Basah, *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Pada Makalah Pada Penataran Hukum Administrasi Dan Lingkungan Di Fakultas Hukum Unair* (Surabaya, 1995)
- Soerjono, Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1977)
- Sudjito, “Kepentingan Politik” Di Balik Perppu Ormas Dan Implikasi Sosilogisnya Pada Masyarakat’, 1
- Tatiek, Philipus M Hadjon, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009)
- Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988)
- W, Nalle Victor Imanuel, ‘Asas Kontrarius Actus Pada Perppu Ormas: Kritik Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Dan Hak Asasi Manusia’, *Nomor 2, 4* (2017), 252
- — —, *Menggagas Hukum Berbasis Rasionalitas Komunikatif* (Malang: UB Press, 2010)
- Wintgens Luc J, *Legislation In Context: Essay In Legisprudence* (Hempshire; Ashgate Publishing Limited, 2007)