



Jurnal

# APHTN-HAN

Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara  
Jln. Kramat VI, No. 18 Kec. Senen, Jakarta Pusat 10410

🌐 [japhtnhan.id](http://japhtnhan.id)

✉ [info@japhtnhan.id](mailto:info@japhtnhan.id)

## PROBLEMATIKA PENERBITAN PERPPU DI INDONESIA: STUDI KASUS PERPPU NO 1 TAHUN 2017 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN

### Problems Issuing Government Regulation in Lieu of Law in Indonesia: Study of Government Regulation in Lieu of Law No. 1 Year 2017 Concerning Community Organizations

**Muhammad Afif Zia Ul-Haq**

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia

Corresponding email ✉: [afifziaulhaq09@gmail.com](mailto:afifziaulhaq09@gmail.com)

**Naskah Diterima**  
30 April 2022

**Revisi**  
20 Desember 2022

**Diterima**  
31 Juli 2023

### **Abstract**

*Government Regulation in Lieu of Law is a legal product whose position is equal to the law and is issued in cases of compelling urgency. Although it has an equal position with the law, the terms and procedures for issuing it are different from the law. The Constitutional Court itself has provided conditions for the issuance of a Government Regulation in Lieu of Law through Decision No. 138/PUU-VII/2009. Therefore, the Government Regulation in Lieu of Law issued should comply with the requirements as stipulated in the Constitutional Court's Decision No. 138/PUU-VII/2009. In 2017, the government issued Government Regulation in Lieu of Law Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2017 concerning Amendments to Law Number 17 of 2013 concerning Social Organizations. The House of Representatives later ratified the Government Regulation in Lieu of Law into Law No. 16 of 2017. This research uses a normative juridical method with a statutory approach (Statute Approach), historical, and conceptual (Conceptual Approach). The type of data used is secondary data collected by literature study techniques. The results of the study indicate that although the Government Regulation in Lieu of Law was approved and has been passed into*

*law, it is problematic because it does not fulfill the element of compelling urgency.*

**Keywords:** *Constitutional Court, Government Regulation In Lieu Of Law, Compelling Circumstances.*

### **Abstrak**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan produk hukum yang kedudukannya setara dengan undang-undang dan dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Meski memiliki kedudukan yang setara dengan undang-undang, namun syarat dan prosedur pengeluarannya berbeda dengan undang-undang. Mahkamah Konstitusi sendiri telah memberikan syarat dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang melalui Putusan No. 138/PUU-VII/2009. Karenanya, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dikeluarkannya seyogyanya mematuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009. Pada tahun 2017 lalu, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Dewan Perwakilan Rakyat kemudian mengesahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut menjadi Undang-Undang No 16 Tahun 2017. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (Statute Approach), historis, dan konseptual (Conceptual Approach). Jenis data yang digunakan merupakan data sekunder yang dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun Perppu tersebut disetujui dan telah disahkan menjadi undang-undang, namun bermasalah karena tidak memenuhi unsur ihwal kegentingan yang memaksa.

**Kata kunci:** *Mahkamah Konstitusi, PERPPU, Kegentingan yang Memaksa.*

## Daftar Isi

Abstrak	62
Daftar Isi	63
Pendahuluan	64
Latar Belakang	64
Perumusan Masalah	65
Metode Penelitian	65
Pembahasan	66
Gambaran Umum Mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Indonesia	66
Permasalahan Dalam Perppu No 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan	69
Kesimpulan	72
Daftar Pustaka	73



Copyright © 2023 by Author(s)

This work is licensed under a **Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License**. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

### HOW TO CITE:

Chicago Manual of Style Footnote:

<sup>1</sup> M. Afif Zia Ul-Haq, "Problematika Penerbitan Perppu Di Indonesia: Studi Kasus Perppu No 1 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan", *JAPHTN-HAN* 2, no 2 (2023): 61-74, <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v2i2.39>.

Chicago Manual of Style for Reference:

Ul-Haq, M. Afif Zia. "Problematika Penerbitan Perppu Di Indonesia: Studi Kasus Perppu No 1 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan", *JAPHTN-HAN* 2, no 2 (2023): 61-74, <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v2i2.39>.

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pada tahun 2017 lalu, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Reaksi penolakan sempat terjadi terhadap Perppu ini dengan mengajukan uji materiil pada MK. Sebanyak tujuh kali permohonan uji materiil terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu Ormas sebelum disahkan menjadi undang-undang), namun seluruh permohonan tersebut dinyatakan tidak dapat diterima karena telah terjadi perubahan status Perppu Ormas setelah disahkan menjadi UU Nomor 16 Tahun 2017. Persetujuan terhadap Perppu Nomor 2 Tahun 2017 dilakukan melalui mekanisme voting pada Rapat Paripurna DPR RI tanggal 24 Oktober 2017. Sebanyak tujuh fraksi, yaitu PDI-P, PPP, PKB, Golkar, Nasdem, Demokrat, dan Hanura menyetujui Perppu tersebut disahkan menjadi undang-undang, sedangkan tiga fraksi lainnya, yaitu PKS, Gerindra, dan PAN menolak pengesahan Perppu tersebut.<sup>1</sup>

Ketika Perppu tersebut telah disahkan menjadi UU Nomor 16 Tahun 2017, uji materiil kembali diajukan. Menurut para pemohon Perppu tersebut bermasalah karena menghilangkan peran pengadilan dalam membubarkan suatu Organisasi Kemasyarakatan (Ormas). Namun, permohonan tersebut ditolak oleh MK melalui putusan No. 2/PUU-XVI/2018. Sebagian besar pihak penolak Perppu menggunakan alasan-alasan penolakan yang sifatnya materiil. Padahal, Perppu tersebut juga bermasalah dari aspek formil. Aspek formil dari Perppu tercantum dalam dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: *"Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang"*. Berdasarkan Pasal tersebut, Perppu hanya dapat dikeluarkan apabila terdapat 'hal ihwal kegentingan yang memaksa'.

MK dalam putusan No. 138/PUU-VII/2009. Putusan tersebut mensyaratkan unsur-unsur kegentingan yang memaksa untuk membuat Presiden mengeluarkan Perppu, yakni: 1). Adanya kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; 2). Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; dan 3). Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Ali Marwan terhadap Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan

---

<sup>1</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2017/10/23/15413301/tujuh-fraksi-terima-perppu-ormas-tiga-fraksi-menolak?page=all> diakses pada tanggal 30 April 2022

Gubernur, Bupati dan Walikota, Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Pemerintahan Daerah, Perppu Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, diketahui tidak ada yang memenuhi unsur kegentingan yang memaksa, meskipun beberapa di antaranya disahkan menjadi undang-undang oleh DPR.<sup>2</sup>

Tulisan ini akan membahas mengenai aspek formil dalam mengeluarkan Perppu. Dalam tulisan ini, yang menjadi pembahasan ialah terpenuhinya atau tidak unsur kegentingan yang memaksa dalam Perppu No. 2 Tahun 2017.

## B. Perumusan Masalah

Adapun yang menjadi persoalan ataupun rumusan masalah dalam kajian ini yaitu sebagai berikut:

- 1) Bagaimana gambaran umum mengenai Perppu di Indonesia?
- 2) Bagaimana permasalahan dalam Perppu No 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan?

## C. Metode Penelitian

Jenis penelitian dalam artikel ilmiah ini adalah penelitian yuridis normatif menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), historis, dan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menggunakan berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki korelasi dengan permasalahan yang dikaji secara yuridis. Penulis juga menggunakan pendekatan konseptual untuk memberikan pandangan penulis dalam menganalisis penyelesaian dari permasalahan yang dikaji berdasarkan aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya serta pendekatan historis untuk mendeskripsikan peristiwa pada masa lampau. Metode berpikir yang digunakan adalah metode berpikir deduktif yaitu cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum dan disimpulkan untuk sesuatu yang sifatnya khusus. Alasan menggunakan penelitian Yuridis Normatif yakni untuk menciptakan kerangka argumen, teori atau konsep yang baru sebagai persepsi dalam menyelesaikan masalah melalui implementasi dalam kebutuhan di masyarakat.<sup>3</sup>

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang dikumpulkan dengan metode studi kepustakaan (*library research*) yaitu penelusuran bahan-bahan hukum yang mempunyai relevansi dengan pokok permasalahan yang menjadi kajian dalam

---

<sup>2</sup> Ali Marwan, "Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Compelling Circumstances Of The Enactment Government Regulation In Lieu Of Law)", *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, No. 7 (2017), 115 - 120

<sup>3</sup> Sedarmayanti dan Syarifudin Hidayat, *Metodologi Penelitian*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2002), h. 23.

penulisan artikel ilmiah ini. Data yang terkumpul kemudian diolah dengan cara mensistematiskan bahan-bahan hukum tertulis.<sup>4</sup>

## II. PEMBAHASAN

### A. Gambaran Umum Mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Indonesia

Perppu diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: “*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*”. Ketentuan lebih lanjut tentang Perppu kemudian diatur dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, kedudukan Perppu setara dengan Undang-Undang. Artinya, Perppu memiliki kekuatan mengikat dan materi muatan yang sama dengan Undang-Undang. Ketentuan ini dipertegas lagi dalam Pasal 11 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi: “*Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang*”.

Meski materi muatan dan kekuatan mengikat antara undang-undang dengan Perppu sama, namun prosedur pembentukan dan pengundangannya berbeda. Prosedur pembentukan undang-undang harus melalui tahapan yang kompleks, dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan hingga pengundangan. Selain itu, prosedur pembentukan undang-undang juga mengharuskan transparansi dan keterlibatan masyarakat.

Hal ini jauh berbeda dengan prosedur pembentukan Perppu. Perppu dibentuk sepihak oleh Presiden apabila terdapat ihwal kegentingan yang memaksa. Kemudian, sesuai dengan Pasal 52 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Presiden mengajukan Perppu ke DPR untuk mendapatkan persetujuan. DPR kemudian memberikan persetujuan atau penolakan terhadap Perppu yang diajukan Presiden. Apabila Perppu disetujui maka Perppu tersebut akan menjadi undang-undang dan apabila ditolak maka Perppu tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Perppu sendiri merupakan pandangan sepihak Presiden. Oleh sebab itu, keberadaan Perppu harus dipandang sebagai “*the necessary evil*”, sebagai sesuatu yang semestinya di jauhi, tetapi terpaksa ditempuh sebagai upaya membentuk hukum yang tidak semestinya (*abnormale rechtsvorming*).<sup>5</sup> Clinton Rossiter menyebut, bahwa Perppu

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), h, 251-252.

<sup>5</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 4, No 2(2017), h, 238

merupakan bentuk “constitutional dictatorship”.<sup>6</sup> Penyebutan yang demikian wajar adanya, sebab, pembentukan Perppu telah melangkahi kewenangan DPR dalam fungsi legislasi, yang merupakan salah satu unsur utama negara demokrasi. Selain itu, materi muatan Perppu yang sama dengan undang-undang mengakibatkan Perppu dapat mengatur hal-hal yang diatur dalam undang-undang, seperti Hak Asasi Manusia (HAM), lembaga negara, cabang kekuasaan dan lain-lain.

Meski merupakan pandangan sepihak Presiden, penentuan keadaan darurat itu sendiri tidak semata-mata tergantung kepada kehendak subjektif Presiden, melainkan tergantung pula kepada kehendak para wakil rakyat di DPR. Namun demikian, dari sudut pandang kekuasaan Presiden, hak untuk menetapkan Perppu atas dasar penilaian Presiden sendiri yang bersifat sepihak mengenai adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa dapat dikatakan bersifat subjektif. Artinya, ketika suatu Perppu ditetapkan oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, penentuan adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat dapat dikatakan semata-mata berdasarkan subjektivitas kekuasaan Presiden sendiri. Penilaian mengenai hal ihwal kegentingan yang memaksa itu baru menjadi objektif setelah hal itu dinilai dan dibenarkan adanya oleh DPR berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945.<sup>7</sup>

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Perppu dikeluarkan apabila terdapat ihwal kegentingan yang memaksa. Perlu diketahui bahwa dikeluarkannya suatu Perppu tidak selalu harus berada dalam keadaan darurat atau bahaya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: “*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang*”.

Menurut Jimly Asshiddiqie, keadaan dan hal ihwal kegentingan yang memaksa yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 tidak identik atau tidak sama dengan keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 boleh jadi termasuk kategori keadaan atau hal ihwal keadaan yang memaksa seperti yang dimaksud oleh Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Akan tetapi, alasan kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 tidak selalu merupakan keadaan bahaya seperti yang dimaksud Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945.<sup>8</sup> Artinya, dikeluarkannya Perppu oleh Presiden tidak harus saat negara berada dalam keadaan bahaya, tetapi dapat juga dikeluarkan dalam keadaan normal, selama memang ada kegentingan yang memaksa.

Dinamika sejarah peraturan perundang-undang di Indonesia menunjukkan bahwa latar belakang penetapan Perppu oleh Presiden umumnya berbeda-beda. Hal

---

<sup>6</sup> *libid*

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), h, 13

<sup>8</sup> *Ibid*, h, 207.

ini disebabkan karena ukuran kegentingan yang memaksa selalu bersifat multitafsir dan sangat bergantung pada subyektifitas Presiden dalam menafsirkan frasa kegentingan yang memaksa sebagai dasar untuk menetapkan suatu Perppu.<sup>9</sup> Menafsirkan istilah kegentingan yang memaksa dengan beragam penafsiran akan memberikan peluang bagi Presiden untuk berlaku sewenang-wenang. Artinya bahwa dengan kewenangan mutlak yang dimiliki Presiden dalam mengeluarkan Perppu, ditambah lagi dengan tidak adanya batasan yang jelas tentang pengertian kegentingan yang memaksa akan sangat berpeluang menciptakan pemerintahan yang otoriter.<sup>10</sup>

Berkaitan dengan unsur ihwal kegentingan yang memaksa, Jimly Asshiddiqie menyebut terdapat tiga syarat materil untuk mengeluarkan Perppu, yakni: 1). Adanya kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau "reasonable necessity"; 2). Waktu yang tersedia terbatas (limited time) atau terdapat kegentingan waktu; dan 3). Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi.<sup>11</sup>

Apa yang disebutkan oleh Jimly tersebut sejalan dengan MK dalam putusan No. 138/PUU-VII/2009. Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 merupakan permohonan pengujian atas Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam Putusan ini, MK menyatakan bahwa ketentuan Pasal 22 UUD NRI 1945 pada intinya berisikan:

- 1) pemberian kewenangan kepada Presiden untuk membuat peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
- 2) kewenangan tersebut hanya dapat digunakan apabila dalam keadaan kegentingan yang memaksa; dan
- 3) perppu tersebut harus mendapatkan persetujuan dari DPR pada persidangan berikutnya.

Menurut MK, UUD NRI Tahun 1945 membedakan antara Perppu dengan Peraturan Pemerintah yang diatur dalam Pasal 5 ayat (2) yang tujuannya adalah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Karena Perppu diatur dalam Bagian tentang DPR sedangkan DPR adalah pemegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang maka materi Perppu seharusnya adalah materi yang menurut UUD NRI Tahun 1945 diatur dengan undang-undang dan bukan materi yang melaksanakan undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 dan materi Perppu juga bukan materi UUD.

---

<sup>9</sup> J. Ronald Mawuntu, "Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Sistem Norma Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum Unsrat* XIX, No. 5, Oktober - Desember, 2011, 122

<sup>10</sup> Janpatar Simamora, "Multitafsir Pengertian "Ihwal Kegentingan yang Memaksa" dalam Penerbitan Perppu", *Mimbar Hukum* 2, No. 1, Februari 2010, 68

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), h, 207.

Selanjutnya, dalam hal terjadi kekosongan hukum karena adanya berbagai hal sehingga materi undang-undang tersebut belum diproses untuk menjadi undang-undang sesuai dengan tata cara atau ketentuan yang berlaku dalam pembuatan undang-undang namun terjadi situasi dan kondisi yang bersifat mendesak yang membutuhkan undang-undang untuk segera digunakan untuk mengatasi sesuatu hal yang terjadi tersebut, maka Pasal 22 UUD NRI 1945 menyediakan ketentuan khusus dengan memberi wewenang kepada Presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah (sebagai) Pengganti Undang-Undang. Pembuatan undang-undang untuk mengisi kekosongan hukum dengan cara membentuk undang-undang seperti proses biasa atau normal akan memerlukan waktu yang cukup lama sehingga kebutuhan hukum yang mendesak tersebut tidak dapat diatasi.

Putusan tersebut kemudian mensyaratkan unsur-unsur kegentingan yang memaksa untuk membuat Presiden mengeluarkan Perppu, yakni:

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

Dengan demikian, meskipun kegentingan yang memaksa menjadi kewenangan Presiden untuk menafsirkannya, yang artinya diserahkan pada subjektifitas Presiden, namun subjektifitas itu harus ada dasar objektifitasnya, dan pembatasan tersebut disyaratkan oleh konstitusi. Pembentukan perppu tidak boleh disalahgunakan, mengingat sebenarnya materi perppu adalah materi undang-undang yang tidak dapat diputuskan sendiri oleh Presiden tanpa persetujuan DPR. Ketiga syarat konstitusionalitas sebagaimana disebutkan di atas adalah sebagai indikasi kegentingan yang memaksa, atau dengan kata lain karena adanya keadaan tertentu yang harus diatasi segera supaya tidak terjadi ketidakpastian hukum. Hal tersebut dilakukan dengan pembentukan hukum, dalam hal ini perppu.<sup>12</sup>

## **B. Permasalahan Dalam Perppu No 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan**

Judul sub-topik merupakan uraian dari pokok pembahasan yang akan dibahas dalam artikel ini dengan batasan telah ditentukan sesuai rumusan masalah. Dapat termuat secara deskripsi, jika diperlukan penulis bisa mencantumkan data pendukung seperti tabel, gambar dan sebagainya dengan resolusi yang jelas dan mudah terbaca.

---

<sup>12</sup> Ali Marwan, "Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Compelling Circumstances Of The Enactment Government Regulation In Lieu Of Law)", *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, No. 7 (2017), 116

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas menjadi landasan yuridis mengenai pembubaran Ormas saat ini. Perubahan mekanisme pembubaran Ormas melalui UU Nomor 16 Tahun 2017 dilakukan dengan argumentasi bahwa terdapat kebutuhan yang mendesak untuk menertibkan berkembangnya Ormas yang menggunakan landasan organisasi yang bertentangan dengan Pancasila dan/atau UUD NRI Tahun 1945.<sup>13</sup> Kebijakan tersebut menuai polemik dari kalangan masyarakat karena di dalam peraturan tersebut pembubaran Ormas tidak lagi melalui proses pengadilan.

Melalui UU Nomor 16 Tahun 2017, pengaturan pembubaran Ormas hanya cukup dilakukan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 61 ayat (1) huruf c, di mana dalam Pasal tersebut dijelaskan bahwa sanksi administratif bagi Ormas salah satunya ialah pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum. Kemudian dalam Pasal 80A dijelaskan bahwa 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.

Mekanisme pembubaran Ormas berdasarkan UU Nomor 16 Tahun 2017 berbeda dengan UU Nomor 17 Tahun 2013. Pasal 61 Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2013 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 melalui beberapa tahapan yaitu:

1. Peringatan tertulis pertama, kedua, dan ketiga;
2. Penghentian bantuan dan/atau hibah;
3. Penghentian sementara kegiatan;
4. Pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum.

Kemudian, berdasarkan Pasal 68 ayat (2) UU ini, Pencabutan status badan hukum dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Mekanisme pembubaran Ormas harus dilakukan melalui proses pengadilan dimulai dengan pengajuan permohonan pembubaran Ormas ke Pengadilan Negeri oleh kejaksaan hanya atas permintaan tertulis dari Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan HAM. Kemudian, berdasar 73 ayat (1) UU *a quo*, upaya hukum yang dapat dilakukan ialah kasasi. Selanjutnya pemerintah dapat melakukan pencabutan status badan hukum Ormas paling lama 30 hari terhitung sejak tanggal diterimanya salinan putusan pembubaran Ormas yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

UU Nomor 16 Tahun 2017 kemudian diajukan uji materi oleh Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia, Yayasan Forum Silaturrahim Antar Pengajian, Perkumpulan Pemuda Muslimin Indonesia, Perkumpulan Hidayatullah, dan oleh H. Munarman, S.H. Adapun pokok permohonan pengujian ini ialah karena ditiadakannya mekanisme pembubaran Ormas melalui Pengadilan yang dianggap bertentangan

---

<sup>13</sup> M. Latifah, "Perlindungan HAM dalam mekanisme Pembubaran Ormas Berbadan Hukum Berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2017". *Jurnal Negara Hukum* 11, No 1 (2020), 84

dengan prinsip negara hukum. Permohonan ini kemudian menjadi putusan nomor No. 2/PUU-XVI/2018.

MK dalam pertimbangan hukum putusan No. 2/PUU-XVI/2018 menyebutkan bahwa tidak benar perang pengadilan dihilangkan dalam UU ini. Sebab, peran pengadilan dalam hal ini tetap ada yakni dengan menggugat keabsahan tindakan negara (pemerintah) yang menjatuhkan sanksi terhadap suatu Ormas melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Bedanya, jika menurut ketentuan sebelumnya peran pengadilan ditempatkan di awal proses penjatuhan sanksi, maka dalam UU ini peran pengadilan ditempatkan di bagian akhir. Hal demikian menurut MK tidaklah dapat dikatakan bertentangan dengan negara hukum sebab peran pengadilan tetap ada. Menurut MK, pertentangan dengan negara hukum baru dapat dikatakan ada apabila tindakan penjatuhan sanksi terhadap suatu Ormas semata-mata dilakukan secara sepihak oleh negara (pemerintah). Dalam hal ini, andaipun benar bahwa tindakan negara (pemerintah) yang menjatuhkan sanksi terhadap suatu Ormas didasari oleh penilaian atau pendapat subjektif negara (pemerintah), subjektivitas tindakan negara (pemerintah) tersebut pada akhirnya akan diuji oleh proses peradilan.<sup>14</sup> Atas dasar pertimbangan tersebut, MK kemudian menolak permohonan ini.

Sebagaimana telah penulis sebut di atas, permasalahan dalam Perppu No 2 Tahun 2017, yang kemudian menjadi UU No 16 Tahun 2017, tidak bisa hanya difokuskan pada aspek materiil tetapi juga formil. Dalam *konsiderans* Perppu No2 Tahun 2017 disebutkan alasan dikeluarkannya Perppu ini, yakni:

- a. bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan mendesak untuk segera dilakukan perubahan karena belum mengatur secara komprehensif mengenai keormasan yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga terjadi kekosongan hukum dalam hal penerapan sanksi yang efektif;
- b. bahwa terdapat organisasi kemasyarakatan tertentu yang dalam kegiatannya tidak sejalan dengan asas organisasi kemasyarakatan sesuai dengan anggaran dasar organisasi kemasyarakatan yang telah terdaftar dan telah disahkan Pemerintah, dan bahkan secara faktual terbukti ada asas organisasi kemasyarakatan dan kegiatannya yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- c. bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan belum menganut asas *contrarius actus* sehingga tidak efektif untuk menerapkan sanksi terhadap organisasi kemasyarakatan yang menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Alasan pemerintah sebagaimana disebut di atas tidak bisa dijadikan dalih dikeluarkannya Perppu. Sebab, mekanisme pembubaran Ormas sebagaimana diatur dalam undang-undang sebelumnya, yakni UU No 17 Tahun 2013 belum pernah digunakan untuk membubarkan Ormas, baik itu karena memiliki asas dan ideologi yang bertentangan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 maupun lain hal. Karena mekanisme pembubaran Ormas melalui UU No 17 Tahun 2013 belum pernah

---

<sup>14</sup> Putusan MK No. 2/PUU-XVI/2018, 12.

digunakan, maka alasan pemerintah yang menyebut adanya kekosongan hukum dan ketidakefektifan penerapan sanksi sejatinya tidak dapat diterima.

Tindakan pemerintah dalam mengeluarkan Perppu No 2 Tahun 2017 tidak sesuai dengan syarat dikeluarkannya Perppu berdasar Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009. Berdasar putusan tersebut, salah satu persyaratan dikeluarkannya Perppu ialah Undang-undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai.

### III. KESIMPULAN

Dikeluarkannya Perppu No 2 Tahun 2017 yang kemudian menjadi UU No 16 Tahun 2017 oleh pemerintah telah mengubah ketentuan mekanisme pembubaran Ormas dalam UU sebelumnya, yakni UU No 17 Tahun 2013. Dalam UU No 16 Tahun 2017, keberadaan pengadilan untuk menentukan benar tidaknya tindakan pemerintah diletakkan di akhir, yakni dalam PTUN. Sementara dalam UU No 17 Tahun 2013, keberadaan pengadilan untuk menentukan benar tidaknya tindakan pemerintah diletakkan di awal, yakni melalui Pengadilan Negeri dan upaya hukum yang dapat dilakukan ialah kasasi. Meski telah menjadi UU, Perppu ini bermasalah dari aspek formil. Syarat dikeluarkannya Perppu sebagaimana disebutkan dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 salah satunya ialah adanya kekosongan hukum. Atas dasar hal inilah Perppu No 2 Tahun 2017 bermasalah karena alasan kekosongan hukum dan tidak terpenuhi dikarenakan UU No 17 Tahun 2013 masih berlaku dan mekanisme pembubaran Ormas melalui UU No 17 Tahun 2013, belum pernah dilakukan.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2007.
- Latifah, M. "Perlindungan HAM dalam mekanisme Pembubaran Ormas Berbadan Hukum Berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2017". *Jurnal Negara Hukum* 11, no. 1 (2020): 84
- Manan, Bagir dan Susi Dwi Harijanti. "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum". *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2017): 238
- Marwan, Ali. "Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Compelling Circumstances Of The Enactment Government Regulation In Lieu Of Law)". *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, No. 7 (2017). 115-120
- Mawuntu, J. Ronald. "Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Sistem Norma Hukum Indonesia". *Jurnal Hukum Unsrat* XIX, No. 5. Oktober - Desember, 2011. 122
- Sedarmayanti dan Syarifudin Hidayat. *Metodologi Penelitian*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2002.
- Simamora, Janpatar. "Multitafsir Pengertian "Ihwal Kegentingan yang Memaksa" dalam Penerbitan Perppu". *Mimbar Hukum* 2. No. 1. Februari 2010. 68
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Pers, 2001.
- Tashandra, Nabila. *Tujuh Fraksi Terima Perppu Ormas, 3 Fraksi Menolak*. Kompas.com. 2017. <https://nasional.kompas.com/read/2017/10/23/15413301/tujuh-fraksi-terima-perppu-ormas-tiga-fraksi-menolak?page=all>

ADAGIUM HUKUM

***Ignorantia juris non  
excusat***

ketidaktahuan akan hukum tidak dimaafkan