

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara dinyatakan maju (*modern*) buktinya adalah bila ia memiliki masyarakat yang warga-negaraanya lebih banyak dan lebih sering berpartisipasi dalam kehidupan kenegaraan. Partisipasi ini dilakukan dalam pengajuan tuntutan, dukungan, dan/atau pengawasan warganegara atas berjalannya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, baik, dan benar (*good and clean governance*). Partisipasi warganegara ini sebagai wujud tumbuhnya penegakkan HAM di satu sisi dan suburnya proses demokratisasi di lain sisi, yang kedua sisi lain pada prakteknya saling memprasyaratkan satu sama lain.

Partisipasi warga negara itu dapat diwujudkan dalam bentuk Organisasi-organisasi masyarakat yang dibentuknya sendiri, yang pada umumnya secara Internasional dikenal dengan istilah *non-governmental organization (NGO's)*.

Di Indonesia, *NGO's* lebih dikenal dan biasa diterjemahkan sebagai Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Dalam perkembangannya, Ormas dan LSM di Indonesia mengalami kehidupan secara pasang-surut, yang lebih banyak sebagai akibat dari pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Terbentuknya Undang-undang bertujuan mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya yang adil, makmur, sejahtera,

dan tertib berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, perlu dilaksanakan pembangunan di segala bidang yang pada hakekatnya merupakan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia.

Tugas-tugas sosial yang menarik untuk diemban, seperti pembangunan, tidak perlu harus dijalankan melalui penciptaan lembaga-lembaga hukum baru, maupun melalui para ahli hukum, demikian menurut Frank. Sekalipun pikiran-pikiran Frank itu niscaya akan mengandung suatu perdebatan mengenainya, namun di dalam pendapatnya itu terkandung suatu kebenaran, dalam arti bahwa di dalam proses pembangunan itu hukum bukanlah merupakan satu-satunya penggerak proses tersebut.

Sekalipun mungkin sudah jelas lembaga-lembaga dan konsepsi-konsepsi yang dipersiapkan oleh hukum, namun pelaksanaannya akan banyak tergantung oleh faktor-faktor lain yang terletak di luar kemampuan hukum untuk turut membicarakannya. Kalau sekarang kita beralih pada perincian peranan-peranan positif yang dapat dimainkan oleh hukum, maka antara lain dapat kita jumpai hal yakni menciptakan lembaga-lembaga hukum baru yang melancarkan dan mendorong pembangunan.¹

Dalam kerangka inilah letaknya pentingnya peranan Organisasi Kemasyarakatan. Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas

¹ Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung : 1980, hlm. 135-136.

dengan segala bentuknya hadir, tumbuh dan berkembang sejalan dengan sejarah perkembangan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dinamika perkembangan Ormas dan perubahan sistem pemerintahan membawa paradigma baru dalam tata kelola organisasi kemasyarakatan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sehingga pengaturan serta pembinaannya perlu diarahkan kepada pencapaian dua sasaran pokok, yaitu :

1. Terwujudnya Organisasi Kemasyarakatan yang mampu memberikan pendidikan kepada masyarakat warga negara Republik Indonesia ke arah :
 - a) Makin mantapnya kesadaran kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
 - b) Tumbuhnya gairah dan dorongan yang kuat pada manusia dan masyarakat Indonesia untuk ikut serta secara aktif dalam pembangunan nasional.
2. Terwujudnya Organisasi Kemasyarakatan yang mandiri dan mampu berperan secara berdaya guna sebagai sarana untuk berserikat atau berorganisasi bagi masyarakat warga negara Republik Indonesia guna menyalurkan aspirasinya dalam pembangunan nasional, yang sekaligus merupakan penjabaran Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945.

Masyarakat senantiasa mengalami perubahan-perubahan. Perbedaan hanya terdapat pada sifat atau tingkat perubahan itu. Perubahan dapat menonjol atau tidak, dapat cepat atau lambat, dapat menyangkut soal-soal yang fundamental bagi masyarakat bersangkutan atau hanya perubahan yang kecil saja. Namun

bagaimanapun sifat dan tingkat perubahan itu, masyarakat senantiasa mengalaminya.²

Masyarakat tidak hanya merupakan kumpulan sejumlah manusia, melainkan ia tersusun pula dalam pengelompokan-pengelompokkan dan pelebagaan-pelebagaan. Kepentingan para anggota masyarakat tidaklah senantiasa sama. Namun, kepentingan yang sama mendorong timbulnya pengelompokan-pengelompokkan diantara mereka. Di samping pengelompokkan itu timbul pula pelebagaan-pelebagaan yang menunjukkan adanya suatu usaha bersama untuk menangani suatu bidang persoalan di masyarakat, seperti : ekonomi, politik, agama dan sebagainya. Penyusun melihat bahwa semakin berkembang masyarakat itu semakin banyak pengelompokkan dan pelebagaan yang terbentuk.³

Mengingat tingginya tingkat heterogenitas ini, Pemerintah terus berupaya menjaga agar tidak dimanfaatkan oleh orang atau kelompok yang berniat memecah belah persatuan dengan dasar perbedaan. Kondisi itu merupakan salah satu potensi terusiknya ketentraman dan ketertiban masyarakat yang telah dibina sejak lama.

Pada awal Juli 2013, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia akhirnya merevisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan selanjutnya hadir Perppu Ormas yang disahkan oleh

² Soerjono Soekanto, *Pengantar Peneliti Hukum*, UI-Press, Jakarta : 1984, hlm. 215.

³ Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung : 1980, hlm. 95.

DPR menjadi Undang-undang (UU No. 2 Tahun 2017) pada rapat Paripurna DPR, di Gedung Nusantara II, Kompleks Parlemen Senayan Jakarta.

Dengan disahkannya UU tersebut, peneliti dari pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Eryanto Nugroho menyatakan, UU Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas tersebut berpotensi menyebabkan dampak. Dari aspek substansi, UU No. 2 Tahun 2017 Tentang Ormas berpotensi menimbulkan paling tidak lima dampak.⁴

Dampak pertama adalah kerancuan kerangka hukum. Eryanto menyatakan apakah semua yayasan, perkumpulan, serta semua perkumpulan yang tidak berbadan hukum akan disebut Ormas.

Kedua, pengaturan berlebihan dan multi tafsir bagi organisasi tidak berbadan hukum. Sebagai contoh, Eryanto menambahkan, terdapat 47 LSM yang dianggap ilegal di Lombok Tengah, karena tidak memiliki Surat Keterangan Terdaftar.

Selanjutnya dampak yang akan dihasilkan adalah pengaturan lingkup organisasi yang multi tafsir. Mantan Menteri Permukiman dan Pengembangan Wilayah, Erna Witoelar, yang juga aktif diberbagai LSM menyatakan kebingungan dengan kegiatan yang sedang dia lakukan.

Dampak keempat, yang akan dihasilkan UU Ormas ini adalah pengaturan larangan yang multi tafsir. Dan yang terakhir, dikhawatirkan akan kembali bangkitnya konsep Ormas yang mengedepankan pendekatan politik.

⁴ Eryanto dalam *Seminar Potensi Dampak UU No. 17 Tentang Ormas* di Hotel Santika Jakarta, Senin (23/9)

Atas pengesahan tersebut gelombang penolakan yang sedemikian kuat dari berbagai elemen masyarakat tampaknya tidak menyurutkan keinginan DPR RI untuk mengesahkannya.

Dengan berbagai pertimbangan dan peningkatan demokratisasi dalam kehidupan kenegaraan, terutama menyangkut pelaksanaan demokrasi pancasila⁵. Stabilitas nasional dan penerimaan pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan Organisasi Politik (Orpol) dan Organisasi Masyarakat (Ormas) menjadi modal positif bahwa kehidupan demokrasi tidak akan diancam atau di kotori oleh tindakan *disintegrative* yang dapat dianggap serius. Maka, salah satu langkah yang perlu diambil oleh pemerintah dalam rangka demokratisasi adalah melalui penciptaan mekanisme *check and balance* di antara lembaga-lembaga demokrasi pancasila.

Label yang disandang Indonesia sebagai sebuah negara demokrasi baru dan reputasi yang semakin baik di dunia Internasional sebagai anggota utama *Community of Democracy*, pemrakarsa Bali *Democracy Forum* dan status Indonesia sebagai pemimpin ASEAN yang paling demokratis seakan-akan tidak relevan ketika DPR mengesahkan UU Ormas ini.

Pernyataan keras dan berbagai aksi penolakan terhadap rencana pengesahan undang-undang ini tidak hanya datang dari dalam negeri seperti dari komunitas Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), komunitas buruh dan organisasi-organisasi besar seperti Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama, PGI, tapi juga dari lembaga-lembaga Internasional.

⁵ Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta : 2012, hlm.345

Hak-hak kebebasan berserikat dan berpendapat telah tercakup dalam UUD NRI 1945 hasil amandemen yang lebih menjamin perlindungan HAM warga negara Indonesia. Salah satu HAM yang dijamin oleh UUD NRI 1945 ialah kebebasan yang diatur dalam Pasal 28E ayat (3) yang menyatakan : *“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat”*.⁶

Meskipun dalam perubahan UUD NRI 1945 tidak menyentuh Pasal 28, tetapi mengadopsi norma baru dalam Pasal 28E ayat (3), karena Pasal 28 dianggap tidak mengandung jaminan HAM yang seharusnya menjadi muatan konstitusi negara demokrasi.

Oleh karena itu, pemuatan kembali hak berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat dalam Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945, adalah untuk menegaskannya sebagai salah satu HAM yang menjadi hak konstitusi, dan yang menjadi kewajiban negara terutama pemerintah untuk melindungi, menghormati, memajukan dan memenuhinya.⁷

Sejalan dengan itu kemudian dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang selanjutnya disebut UU HAM menyatakan:

“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 tuntunan perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”.⁸

⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁷ Jimly Asshidiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi, Jakarta: 2005, hal 29

⁸ Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Seiring dengan berjalannya waktu dan terbitnya UU Ormas, menurut pakar Hukum Tata Negara, Refly Harun keberadaan Perppu yang sudah disetujui menjadi UU Ormas ini sangat berbahaya. Dengan UU ini, pemerintah memiliki senjata untuk membubarkan Ormas kapanpun dengan alasan sejumlah dalil UU itu.⁹

Dalam pembentukan Perppu, hal yang selalu menjadi kontroversi hingga saat ini adalah ukuran mengenai "kegentingan memaksa" sebagai dasar politis dan sosiologis bagi pembentukan Perppu. Bahkan seringkali muncul sindiran di masyarakat bahwa Perppu umumnya dibentuk bukan karena adanya kegentingan yang memaksa, melainkan karena memaksakan kegentingan ataupun karena adanya kepentingan yang memaksa. "Kegentingan yang memaksa" dapat digambarkan sebagai suatu keadaan abnormal yang membutuhkan upaya-upaya luar biasa untuk mengakhiri keadaan tersebut.

Dalam keadaan abnormal tersebut diperlukan adanya norma-norma hukum yang juga bersifat khusus, baik dari segi substansinya maupun pembentukannya, sehingga dalam keadaan-keadaan tersebutlah Perppu menjadi sangat diperlukan sebagai instrumen hukum yang berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat. Dinamika sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukkan bahwa latar belakang penetapan Perppu oleh Presiden umumnya berbeda-beda. Hal ini disebabkan karena ukuran "kegentingan yang memaksa" selalu bersifat multitafsir dan besarnya subjektifitas Presiden

⁹ Ungkapan Refly Harun dalam diskusi dengan tema "Kebebasan Berkumpul dan Berserikat dalam Demokrasi Pancasila", Jakarta, Senin (6/11), Press Room.

dalam menafsirkan frasa "kegentingan yang memaksa" sebagai dasar untuk menetapkan Perppu.

Dalam teori-teori yang berkaitan dengan hukum tata negara darurat, disebutkan bahwa "kegentingan yang memaksa" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau urgensi terkait dengan waktu yang terbatas. Berkaitan dengan kasus mengenai kegentingan, salah satunya kasus kegiatan ormas yang bertentangan dengan konstitusi seperti kegentingan ideologi ormas yang mengancam ideologi Pancasila dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia, dan bertentangan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seperti yang terjadi dengan organisasi Hizbut Tahrir Indonesia yang ideologinya dianggap bertentangan dengan Pancasila, maka dari itu HTI di bubarkan dengan dasar Perppu ini.

Ni'Matul Huda mengemukakan bahwa unsur "kegentingan yang memaksa" harus menunjukkan ciri umum, yaitu: ada krisis (crisis) dan keadaan mendesak (emergency).¹⁰ Selain itu, menurut Jimli Asshiddiqie setidaknya terdapat tiga unsur yang dapat menimbulkan "kegentingan yang memaksa", yaitu:¹¹

1. Unsur ancaman yang membahayakan (dangerous threat);
2. Unsur kebutuhan yang mengharuskan (reasonable necessity);
dan/atau
3. Unsur keterbatasan waktu (limited time) yang tersedia.

Berdasarkan Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, untuk menilai ukuran objektif penerbitan Perppu, MK menyatakan terdapat tiga syarat sebagai

¹⁰ Ni'Matul Huda, "Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi (Studi terhadap Perppu No. 4 Tahun 2009 dan Perppu No.4 Tahun 2008)", Jurnal Media Hukum, Vol. 18, No. 2, Desember 2011, hlm. 219.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, Op. cit, hlm. 207.

parameter adanya "kegentingan yang memaksa" bagi Presiden untuk menetapkan Perppu yaitu:

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan 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;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan;

Dengan adanya beberapa syarat dan unsur sebagai parameter mengenai "kegentingan yang memaksa", setidaknya diharapkan dapat membantu dalam memberikan definisi ataupun batasan pengertian mengenai "kegentingan yang memaksa". Namun beberapa unsur tersebut sifatnya masih sangat terbuka dan mudah untuk ditafsirkan. Nampaknya masih sangat sulit menilai tolak ukur yang pasti mengenai "kegentingan yang memaksa" sebagai dasar penetapan Perppu karena hal tersebut memang hak subjektif Presiden yang diamanatkan dalam Pasal 22 UUD NRI 1945.

Namun, untuk menghindari *abuse of power* yang dilakukan oleh Presiden terkait hak subjektifnya dalam penetapan Perppu, merujuk pada Pasal 52 UU No. 12 Tahun 2011 bahwa Perppu harus diajukan ke DPR pada masa persidangan berikutnya setelah penerbitan Perppu sebagai rancangan UU (RUU) penetapan

Perppu. Dalam sidang ini, DPR hanya akan menyetujui atau tidak menyetujui Perppu tersebut dalam rapat paripurna. Bila DPR memberikan persetujuan, Perppu akan ditetapkan sebagai UU. Sebaliknya, bila pengajuan persetujuan ditolak, Perppu akan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Proses pencabutan perppu dalam hal DPR tidak memberikan persetujuan, harus dilakukan lagi lewat pengajuan RUU tentang pencabutan Perppu dimaksud untuk kemudian ditetapkan di sidang paripurna DPR. Hal tersebut diperlukan sebagai upaya penilaian objektif yang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah.

Sedangkan UUD pasal 28 tahun 1945 merupakan konstitusi tertinggi negara Indonesia menerangkan bahwa masyarakat Indonesia berhak memperoleh kebebasan dalam berserikat. Hal ini bertentangan dengan asas demokrasi dan pancasila, karena seolah memang pembentukan serta seluk beluk Ke-Ormasan ditentukan oleh UU tersebut. Tentu ini menjadi polemik serta menjadi pertentangan dan bagi penulis perlu kiranya masalah ini dianalisis.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan yang ada pada latar belakang, maka dapat dirumuskan ke dalam beberapa rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana dinamika perkembangan peraturan tentang Ormas di Indonesia ?
2. Bagaimana keterkaitan Undang-undang No. 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan dengan UUD 1945 Pasal 28 tentang Hak Asasi Manusia ?

3. Bagaimana perspektif siyasah Tasyri'iyah terhadap Undang-undang No. 2 Tahun 2017 ?



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan hasil pemaparan pada latar belakang dan munculnya suatu masalah sudah dijelaskan di rumusan masalah, maka penelitian yang dibuat oleh penulis memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Mengetahui berbagai dinamika perkembangan peraturan tentang Ormas di Indonesia.
2. Mengetahui keterkaitan Undang-Undang Dasar pasal 28 tahun 1945 terhadap Undang-undang no. 2 tahun 2017.
3. Mengetahui tinjauan siyasah Tasyri'iyah terhadap Undang-undang No. 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat dan dapat berguna baik untuk pribadi penulis, masyarakat umum dan masyarakat yang terbentuk dalam organisasi kemasyarakatan. Adapun kegunaan yang diharapkan adalah :

1. Kegunaan Teoritis, diharapkan hasil penelitian ini berguna untuk memberikan informasi dan kontribusi bagi kalangan intelektual, akademisi dan masyarakat umum yang ingin tahu lebih lanjut mengenai tinjauan UUD 1945 terhadap undang-undang no. 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
2. Kegunaan Praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat mengembangkan penalaran dan membentuk pola pikir yang dinamis sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan

ilmu yang diperoleh, memberi jawaban atas permasalahan yang diteliti dan hasil penulisan ini diharapkan dapat membantu dan memberi masukan kepada semua pihak yang membutuhkan pengetahuan terkait masalah yang diteliti.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teori

Teori Konstitusi dalam bukunya *Politica*, Aristoteles mengatakan: Konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksud dengan badan pemerintahan, dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.¹²

Konstitusi dalam ilmu hukum sering menggunakan beberapa istilah dengan arti yang sama. Sebaliknya, ada kalanya untuk arti yang berbeda digunakan istilah yang sama. Selain konstitusi dikenal atau digunakan juga beberapa istilah lain, seperti UUD dan hukum dasar. Menurut Rukmana Amanwinata istilah¹³ “konstitusi” dalam bahasa Indonesia antara lain berpadanan dengan kata “*constitutio*” (bahasa Inggris), “*constitutie*” (bahasa Belanda), “*constitutionel*” (bahasa Perancis), “*verfassung*” (bahasa Jerman), “*constitutio*” (bahasa Latin), “*fundamental laws*” (Amerika Serikat). Perkataan “Konstitusi” berarti “pembentukan” berasal dari kata kerja “*constituer*” (bahasa Perancis)

¹² Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Penerbit Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1995, hlm 21.

¹³ Rukmana Amanwinata, *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam pasal 28 UUD 1945*, yang di Kutip Oleh Ellydar Chaidir, Hukum dan Teori Konstitusi, ToTal Media, Yogyakarta, januari, 2007. Hlm. 20-21

yang berarti “membentuk”.¹⁴ Sementara itu, istilah UUD merupakan terjemahan dari perkataan Belanda *grondwet*. Dalam kepustakaan Belanda, selain *grondwet* juga digunakan istilah *constitutie*. Kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama.¹⁵

Dalam bahasa Indonesia dijumpai istilah hukum yang lain yaitu hukum dasar. Dalam perkembangannya istilah konstitusi mempunyai dua pengertian, yaitu pengertian sempit dan pengertian yang luas. Pengertian konstitusi dalam arti sempit tidak menggambarkan seluruh kumpulan peraturan, baik yang tertulis dan tidak tertulis (*legal and non legal*) maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat.¹⁶

Konstitusi sebagai kaidah yang tertuang dalam suatu dokumen khusus dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar. Sekedar catatan perlu juga diutarakan bahwa ada yang memandang UUD itu bukan kaidah hukum melainkan kumpulan pernyataan (manifesto), pernyataan tentang keyakinan, pernyataan cita-cita.¹⁷

E.C.S Wade mengertikan konstitusi sebagai suatu dokumen yang merupakan kerangka dasar yang menampilkan sanksi hukum khusus dan prinsip dari fungsi-fungsi lembaga-lembaga pemerintahan negara dan

¹⁴ Wirjono Prodjokoro, *Azas-azas Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm. 21

¹⁵ Sri Soemantri, UUD 1945 Kedudukan dan Artinya Dalam Kehidupan Bernegara.

¹⁶ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, hlm 22

¹⁷ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, hlm 32

menyatakan pula prinsip-prinsip yang mengatur cara kerja lembaga lain.¹⁸

Eric Barendt dalam bukunya *An Introduction to Constitutional Law* menyatakan : *Konstitusi negara adalah dokumen tertulis atau teks yang mana secara garis besar mengatur kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta lembaga negara lainnya.*

Menurut *Black's Law Dictionary* pengertian konstitusi adalah : *“Hukum dasar dan organik dari suatu bangsa atau negara dalam menetapkan konsep, karakter, dan organisasi dari pemerintahannya, juga menjelaskan kekuasaan kedaulatannya serta cara dari pengujiannya”*

Hans Kelsen mempertimbangkan tatanan hukum nasional, konstitusi merupakan jenjang tertinggi hukum positif. Disini konstitusi dipahami dalam pengertian material yakni :

“Kita memahami konstitusi sebagai norma atau sekumpulan norma positif yang mengatur penciptaan norma-norma hukum. Konstitusi bisa diciptakan oleh adat atau dengan tindakan tertentu yang dilakukan oleh satu atau sekelompok individu, yakni melalui tindakan legislatif. Konstitusi dalam pengertian material harus dibedakan dari konstitusi dalam pengertian formal, yakni sebuah dokumen yang dinamakan Konstitusi yang, sebagai konstitusi tertulis, bisa berisi tidak hanya norma-norma yang mengatur penciptaan norma hukum (yakni, legislasi),

¹⁸ E.C.S. Wade & G. Godfray Philips, *Constitutional Law*, hlm. 33

namun juga norma-norma tentang subyek-subyek lain yang penting secara politis; dan, selain itu, regulasi yang menurutnya norma-norma yang terkandung di dalam dokumen ini dapat dihapus atau diubah-tidak sama dengan undang-undang biasa, namun dengan prosedur khusus dan dengan persyaratan yang lebih ketat”.

Paham Konstitusionalisme memberi dasar atas susunan ketatanegaraan Negara hukum. Didalam konstitusi ditentukan lembaga-lembaga Negara serta kewenangannya, baik wewenang antar lembaga Negara secara horizontal, maupun secara vertical, yaitu yang berkaitan dengan penggunaan wewenang tersebut kepada rakyat. Sesuai dengan asas Negara hukum, maka setiap penggunaan wewenang harus mempunyai dasar legalitasnya.¹⁹

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaedah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber materil, sumber sejarah, sumber pengundangan maupun sumber penafsirannya. Sumber materil adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar.

Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik, maupun kebudayaannya.

¹⁹ Firmansyah Arifin., *Hukum dan Kuasa Konstitusi : Catatan-catatan untuk Pembahasan Undang-undang Konstitusi, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN)*, 2004, Jakarta, hlm.2-3.

Dengan demikian, materi dalam konstitusi tersebut sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.²⁰

Menurut Achmad Ali jika suatu hukum dapat ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat diartikan bahwa aturan hukum tersebut efektif. Namun demikian meskipun sebuah aturan yang ditaati dapat dikatakan efektif, derajat keefektivannya masih bergantung pada kepentingan mentaatinya. Jika ketaatan masyarakat terhadap suatu aturan hukum karena kepentingan yang bersifat *compline* (takut sanksi), maka derajat ketaatannya dinilai sangat rendah. Berbeda ketika ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat *internalization*, yakni ketaatannya karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatan seperti inilah yang merupakan derajat ketaatan tertinggi.

Hukum adalah suatu sistem yang dibuat manusia untuk membatasi tingkah laku manusia agar tingkah laku manusia dapat terkontrol, hukum adalah aspek terpenting dalam pelaksanaan atas rangkaian kekuasaan kelembagaan, hukum mempunyai tugas untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat.

Dalam hukum positif disebut negara untuk merumuskan dan merealisasikan suatu Undang-Undang baik itu berupa perppu, perda, ataupun Undang-undang pada umumnya tidak lantas harus menggunakan metode *pressure tactick* atau menggunakan konsep *legitimizing tactick*,

²⁰ Muhammad Iqbal., *Fiqih Siyasah kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Gaya Media Pratama, 2001, Jakarta, hlm. 153.

melainkan harus mempertimbangkan metode inspiratif tactick dan analisis tactick demi terwujudnya negara stabil dan normatif terhadap perumusan dan implementasi legislasi yang akan direalisasikan dimasyarakat dan akan dibebankan kepada masyarakat karena disposisi masyarakat terhadap legislasi adalah obyek legislasi itu sendiri.

Oleh karena itu perlu peninjauan dengan menggunakan metode legislasi yang komprehensif dan implementasi yang normatif, kalau sejak awal hukum dan peraturan perundang-undangan sudah salah, maka timbul banyak penafsiran ditingkat praktek penegakan hukum oleh aparat hukum, kalau peraturan perundang-undangan memberikan banyak celah, maka akan memunculkan banyak tafsir dan menimbulkan banyak penyimpangan. Hukum akhirnya, menjadi tidak pasti. Padahal, hukum dibuat untuk menciptakan kepastian.

Firman Allah mengenai sumber kekuasaan dan kewarganegaraan :

ياايها الذين امنوا اطيعوا الله واطيعوا الرسول واولى الامر منكم (النساء : 59)

Artinya :

“hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan Rasul-Nya dan Ulil Amri (pemimpin) di antara kamu” (An-Nisa : 59)²¹

Menurut Al-Ghazali sumber kekuasaan dan kewarganegaraan ada pada kepala negara dan Allah SWT akan memberikan azab kepada pemimpin yang muslim karena ia dzalim. Artinya bahwa suatu negara ketika dipimpin oleh pemimpin yang meskipun dia beragama islam belum tentu negara tersebut akan aman, tentram, damai, makmur, dan

²¹ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, Al-Jumanatul 'Ali, Bandung, 2005

sejahtera ketika pemimpinnya tersebut tidak mampu berlaku adil dalam memimpin negaranya tersebut.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan juga prinsip *Konstitualisme* dan prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak-hak asasi manusia.²² Setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan dan agama sebagai analisis untuk melihat bagaimana proses analisis legislasi yang normatif dan tidak mengutamakan kepentingan semata.

Mashlahat dan mafsadah merupakan konsep yang senantiasa dijadikan sandaran utama oleh para ulama dalam menyelesaikan permasalahan hukum islam kontemporer. Penjelasan tentang kedua konsep tersebut yang merupakan asas dari pemikiran *maqasid al-syari'ah* telah dijelaskan oleh Imam al-Ghazali dalam kitab-kitabnya. Boleh dikatakan bahwa Imam al-Ghazali merupakan ulama pertama yang menjelaskan kedua konsep ini secara terperinci. Menurut Imam al-Ghazali, mashlahat dan mafsadah mestilah berasaskan kepada *nash* syarak dan bukunya berasaskan kepada akal semata. Beliau hanya menjadikan kedua konsep tersebut sebagai metode dan bukannya dalil mutlak setelah al-Qur'an, al-sunnah, ijma, dan qiyas dalam penentuan hukum islam.

²² Abdul Wahab Khalaf, *Al-Siyasah Al-Syar'iyah*, (Kairo: Dar al-Anshar, 1977), hal. 25-40.

Imam al-Ghazali dianggap ulama pertama membicarakan *mashlahat* secara detail dan panjang lebar dengan meletakkan asas dan metode tersendiri.²³ Imam al-Ghazali menegaskan bahwa masalahat bukan sumber hukum kelima setelah al-Qur'an, al-Sunnah, ijma, dan qiyas. Jika ada yang menganggap demikian, maka ia telah melakukan kesalahan, karena dalam pandangan Imam al-Ghazali masalahat kembali kepada penjagaan maqasid al-syariah dan merupakan hujah baginya. Para ulama sepakat akan hal ini, kecuali Imam al-Syatibi yang berpandangan bahwa masalahat sebagai sumber hukum karena ia bersifat kulliy (universal). Imam al-Syatibi menyatakan bahwa berhukum dengan sesuatu yang bersifat al-kulliy merupakan hukum qaatiy (pasti) dan para ulama sepakat akan hal ini.

Sedangkan, *mashlahah* dan *maqasid al-syari'ah* dalam pandangan al-Syatibi merupakan dua hal penting dalam pembinaan dan pengembangan hukum Islam. *Mashlahah* secara sederhana diartikan sesuatu yang baik dan dapat diterima oleh akal yang sehat. Diterima akal, mengandung makna bahwa akal dapat mengetahui dengan jelas kemashlahatan tersebut.

²³ Hayatullah Laluddin, et al, "Al-Maslahah (Public Interest) with Special Reference to al-Imam al-Ghazali", Jurnal Syariah, Vol. 14, No. 2, 2006, 103-120; Hayatullah Laluddin, "The Concept of Maslahah with Special Reference to Imam al-Ghazali and Its Potential Role in Islamization of Sociology" Thesis Doktor of Philosophy, (Kuala Lumpur: Jabatan Fiqh dan Usul, Akademi Pengajian Islam, Universiti Malaya, 2006), 26-38.

Adapun ayat mengenai kewajiban berorganisasi yakni :

يُحِبُّ الَّذِينَ يُقَاتِلُونَ فِي سَبِيلِهِ صَفًّا كَانَتْهُمْ بُنْيَانٌ مَرْصُوصٌ
إِنَّ اللَّهَ

Artinya: Sesungguhnya Allah menyukai orang yang berperang di jalan-Nya dalam barisan yang teratur seakan-akan mereka seperti suatu bangunan yang tersusun kokoh.

Maksud dari shaff disitu menurut al-Qurtubi adalah menyuruh masuk dalam sebuah barisan (organisasi) supaya terdapat keteraturan untuk mencapai tujuan.

Dalam sebuah hadits diterangkan:

Artinya: “Sesungguhnya Allah mencintai orang yang jika melakukan suatu pekerjaan dilakukan dengan “tepat, terarah dan tuntas“.

Suatu pekerjaan apabila dilakukan dengan teratur dan terarah, maka hasilnya juga akan baik. Maka dalam suatu organisasi yang baik, proses juga dilakukan secara terarah dan teratur atau. Karena bergabung dalam sebuah organisasi merupakan salah satu bagian dari Hak Asasi Manusia.

Hak Asasi Manusia (HAM) berlaku secara universal. Dasar-dasar HAM tertuang dalam Declaration of Independence of USA (Deklarasi kemerdekaan Amerika Serikat) juga tertulis dalam UUD 1945, misalnya pada pasal 28, pasal 27 ayat 1, pasal 30 ayat 1, pasal 29 ayat 2 dan pasal 31 ayat 1. Menurut Mariam Budiarjo, HAM adalah hak yang dimiliki

setiap orang yang dibawa sejak lahir ke dunia, hak itu sifatnya universal sebab dipunyai tanpa adanya perbedaan kelamin, ras, budaya, suku, agama maupun sebagainya.

Secara Etimologi, Siyasa berasal dari kata *sasa yasusu siyasan* yang memiliki arti mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan. Ataupun dapat diartikan juga mengatur kaum, pemerintah dan memimpinya. Sedangkan secara terminologi, menurut Ibnu al-Qayyim, sebagaimana dikutip Ibn ‘Aqil menafsirkan siyasa adalah segala perbuatan yang membawa manusia lebih dekat kepada kemashlahatan dan terhindar dari kerusakan walaupun Rasul tidak menetapkannya dan Allah tidak mewayuhkannya.²⁴

Metode analisis penetapan Hukum yang berkaitan :

Mengacu pada prinsip *Jalb al-masalih dan daf’ al-mafasid* (mengambil mashalihat dan menolak kemudharatan)

Dari kerangka pemikiran tersebut penulis berusaha menggiring dan mengekstraksi nilai-nilai konsep kedaulatan hukum, konstitusi dan sistem hukum, dengan melalui tinjauan Teoritis tentang Hak Asasi Manusia, Organisasi Kemasyarakatan, Kebebasan Berseikat dan Mengeluarkan Pendapat, dan konsep Siyasa Tasyri’iyah. Analisis Undang-undang pasal 28 tahun 1945 terhadap Undang-undang No. 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan tersebut dianggap bertentangan dengan hukum

²⁴ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasa*, CV Pustaka Setia, Bandung, 2007, hlm. 25-26.

yang lebih tinggi maka perlu adanya peninjauan dengan tujuan terwujudnya paham yang normatif.

2. Kerangka konseptual

Dalam Kerangka Konseptual penulis memberikan beberapa definisi operasional sebagai berikut :

- 1) Perkembangan merupakan serangkaian perubahan progresif yang terjadi sebagai akibat dari proses kematangan dan pengalaman dan terdiri atas serangkaian perubahan yang bersifat kualitatif dan kuantitatif (E.B. Harlock).
- 2) Konstitusi adalah keseluruhan sistem ketaatanegaraan suatu negara yang berupa kumpulan peraturan yang membentuk mengatur/memerintah dalam pemerintahan suatu negara.(K. C. Wheare)
- 3) Sistem ketatanegaraan adalah seperangkat prinsip dasar yg mencakupi peraturan susunan pemerintah, bentuk negara, dan sebagainya yg menjadi dasar pengaturan suatu negara.²⁵
- 4) Undang-Undang adalah Peraturan Perundang undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.²⁶

F. Langkah-langkah Penelitian

Dalam penelitian ini, tentunya penulis membutuhkan sebuah metode penelitian guna membantu tujuan penulis dalam Menganalisis terkait tentang

²⁵ Definisi 'tata negara' (artikata.com), tgl 16 Oktober 2011, pukul 12.30 WIB

²⁶ Indonesia (c), Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, No. 10 LN. 53 Tahun 2004. Pasal. 1 ayat (3).

UUD Pasal 28 tahun 1945 terhadap UU No. 2 Tahun 2017. Diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif analitis, yaitu metode penelitian yang tujuannya memberikan suatu gambaran secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta-fakta serta hubungan antar fenomena yang diselidiki untuk kemudian dianalisis.²⁷

2. Pendekatan penelitian

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Karena pendekatan yuridis normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder.²⁸

3. Sumber Data

Sumber data ini yang dijadikan rujukan atau pedoman dalam pengambilan untuk informasi dan data-data yang diperlukan. Berdasarkan sumbernya, data dibedakan menjadi dua, yaitu :

- a. Data primer

Data primer yaitu data dalam bentuk verbal atau kata-kata yang diucapkan secara lisan, gerak-gerik atau perilaku yang dilakukan oleh subjek yang dapat dipercaya, dalam hal ini adalah subjek penelitian (informasi) yang berkenaan dengan variabel yang diteliti.²⁹ Sumber

²⁷ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2010, hlm. 10.

²⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 24.

²⁹ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm. 22

data penelitian ini didapat dari pihak-pihak yang terkait, yaitu DPR RI selaku Dewan Legislatif dengan Analisis mengenai UU tersebut dalam mewujudkan Pembangunan yang baik.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari dokumen-dokumen grafis dan data-data lainnya yang dapat memperkaya data primer.³⁰ Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data sekunder adalah literatur, artikel, jurnal serta situs di internet yang berkenaan dengan penelitian yang dilakukan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah prosedur yang harus sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan, selalu ada hubungan antara metode mengumpulkan data dengan masalah penelitian yang dipecahkan. Masalah menjadi arah dan mempengaruhi metode pengumpulan data.³¹ Sehingga dalam penelitian ini digunakan beberapa cara untuk mendapatkan data, diantaranya :

a. Bahan hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan yang merupakan bahan hukum utama yang belum pernah diolah oleh orang lain atau merupakan bahan hukum yang mengikat, diantaranya :

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³⁰ *Ibid.*, hlm. 22

³¹ Moh Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2011, hlm. 174

2. Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
3. Undang-Undang No. 17 Tahun 2013
4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010
6. Naskah Akademik tentang Perkumpulan
7. Naskah Akademik tentang Organisasi Kemasyarakatan

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap dalam bahan hukum primer. Misalnya buku, jurnal, majalah, hasil, hasil karya dari pakar hukum, surat kabar, artikel, makalah dan dokumen-dokumen lainnya.

5. Analisis Data

Analisis data merupakan bagian yang amat penting dalam metode ilmiah, karena dengan analisis lah, data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam masalah penelitaian.³² Setelah dilakukan pengumpulan data bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier kemudian penulis melakukan analisis data dari hasil teknik pengumpulan data tersebut. Adapun beberapa langkah yang dilakukan oleh peneliti dalam mengamati data yang diperoleh, yaitu :

³² Moh Nazir, Op. cit., hlm. 246

- a. Meneliti dan memahami seluruh data yang sudah terkumpul terhadap analisis Undang-undang No. 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan ditinjau dari UUD 1945 pasal 28 tentang kebebasan berserikat
- b. Mengklarifikasi data yang sudah didapatkan, dengan mempertimbangkan dari data primer dan data sekunder.
- c. Menganalisis data dengan menggunakan metode kualitatif kemudian menghubungkan data dengan teori.
- d. Mengambil kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan.

