



UNIVERSITAS INDONESIA

**HAK BERSERIKAT (SUATU KAJIAN TERHADAP PEMBEKUAN DAN
PEMBUBARAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1985 TENTANG ORGANISASI
KEMASYARAKATAN)**

TESIS

M. NAJIB IBRAHIM

0906496895

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2011**



UNIVERSITAS INDONESIA

**HAK BERSERIKAT (SUATU KAJIAN TERHADAP PEMBEKUAN DAN
PEMBUBARAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1985 TENTANG ORGANISASI
KEMASYARAKATAN)**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum

M. NAJIB IBRAHIM

0906496895

FAKULTAS HUKUM

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

KEKHUSUSAN HUKUM TATA NEGARA

JAKARTA

JULI 2011

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : M. Najib Ibrahim

NPM : 0906496895

Tanda Tangan :

Tanggal : 11 Juli 2011


HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :


Nama : M. Najib Ibrahim
NPM : 0906496895
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : **Hak Berserikat (Suatu Kajian Terhadap Pembekuan dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan).**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Abdul Bari Azed, S.H., M.H. ()

Penguji : Prof. Dr. Ramly Hutabarat, SH., M.Hum. (.....)

Penguji : Heru Susetyo S.H., L.LM., M.Si. ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 8 Juli 2011

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : M. Najib Ibrahim
NPM : 0906496895
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Hak Berserikat (Suatu Kajian Terhadap Pembekuan dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan).

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 11 Juli 2011

Yang menyatakan,

M. Najib Ibrahim

KATA PENGANTAR

Segala puji atas segala rahmat penulis sampaikan kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan ilmu, pertolongan, petunjuk serta rizki-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis dengan judul **Hak Berserikat (Suatu Kajian Terhadap Pembekuan Dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan)**. Selawat dan salam tercurah kepada Baginda Rasulullah Muhammad SAW, keluarga, para sahabat serta para pengikutnya hingga akhir zaman, yang senantiasa berusaha untuk dapat memberikan teladan dalam hidup dan kehidupan umat manusia.

Penulisan tesis ini merupakan persyaratan akhir untuk memperoleh gelar Megister Hukum (M.H) di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis sangat menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini masih banyaknya kekurangan yang disebabkan oleh sangat terbatasnya pengetahuan yang dimiliki penulis. Oleh sebab itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri atas segala tegur sapa dan kritik yang konstruktif yang dapat menyempurnakan tesis ini.

Dalam penyusunan tesis ini, penulis banyak mendapatkan dukungan, bantuan, bimbingan, serta saran-saran dari berbagai pihak, sehingga membantu proses penyelesaian penyusunan tesis ini. Semua perhatian dan kebaikan berbagai pihak tersebut merupakan jasa yang tidak mungkin penulis abaikan. Atas selesainya penyusunan tesis ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan kepada yang terhormat:

1. Ketua Peminatan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Bapak Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein SH., MH yang telah memberikan rekomendasinya terhadap penyusunan tesis ini.

2. Pembimbing Tesis, Bapak Prof. Abdul Bari Azed, SH.MH. yang telah berbaik hati memberikan arahan serta bimbingan terhadap penyusunan tesis ini.
3. Para Bapak dan Ibu Dosen dan segenap civitas akademika Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah banyak berjasa pada penulis selama berlangsungnya perkuliahan.
4. Ibu Sekretaris Jenderal DPR-RI, Dra. Hj. Nining Indra Saleh, Ibu Kepala Biro Administrasi dan Kepegawaian, Rusniansih, SH., M. H., dan Kepala Bagian Diklat yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menempuh program Megister Ilmu Hukum di Universitas Indonesia.
5. Ibu Kepala Biro PUU Bidang EKKUINDAG, Rahayu Setya Wardani, SH., M.Si. beserta mitra setianya, Dr. Ujianto Singgih, M.Si. yang telah memberikan perhatian dan motivasi solutif tanpa pamrih agar penulis dapat penyelesaian tesis dengan baik.
6. Ibu Kepala Bagian PUU Bidang INDAG, Dra Tri Budi Utami, M. Si. beserta seluruh fungsionarisnya yang telah memfasilitasi dan memahami ketidakhadiran penulis ditengah tuntutan pekerjaan yang padat, dalam rangka memberi ruang penyelesaian perkuliahan dan penyusunan tesis ini.
7. Seluruh keluarga, rekan Perancang di Sekretariat Jenderal DPR-RI, khususnya den Bagus dan Tisa, serta sahabat perkuliahan kelas Hukum Tata Negara, yang dengan canda dan senyumnya menambah dorongan semangat penulis dalam penyelesaian perkuliahan dan penyusunan tesis ini.
8. Perpustakaan Universitas Indonesia, yang telah membantu memberikan pinjaman buku-buku referensi yang diperlukan.

Terkhusus tentunya, penulis menyampaikan terima kasih yang tiadatara kepada kedua orang tua yang telah berjasa melahirkan, mengasuh, membesarkan, dan mendidik penulis sejak masa kecil. *Last but not least*, terima kasih dan penghargaan juga penulis persembahkan kepada Eva Nurfaizah, isteri tercinta, yang telah memberikan pengorbanan yang tulus dan membimbing dengan kasih sayang terhadap keempat putri yang sedang dalam masa pertumbuhan, Shafira Puteri Nazhiva, Karima Rizki Nazhiva, Farisa Mutiara Nazhiva, dan Rahma Fildza Maulida, dikala kasih sayang dan perhatian penulis terabaikan karena tuntutan pekerjaan, serta selama dalam perkuliahan dan penyelesaian tesis ini.

Semoga tesis ini dapat berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan dan juga dapat menjadi amal jariah bagi penulis yang pahalanya insya Allah dapat dinikmati oleh penulis dikala menghadapi-Nya. Amin.

Jakarta, Juli 2011

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : M. Najib Ibrahim
NPM : 0906496895
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Hak Berserikat (Suatu Kajian Terhadap Pembekuan dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan).

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 11 Juli 2011

Yang menyatakan,

M. Najib Ibrahim

ABSTRAK

Nama : M. Najib Ibrahim
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Hak Berserikat (Suatu Kajian Terhadap Pembekuan dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Tesis ini membahas tentang pembekuan dan pembubaran organisasi kemasyarakatan sebagai upaya perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan negara bagi hak asasi warga negara. Wacana pembubaran organisasi masyarakat ini muncul sebagai reaksi terhadap berbagai macam aksi kekerasan yang dilakukan oleh organisasi kemasyarakatan. Sejauh ini, pembekuan dan pembubaran organisasi kemasyarakatan di Indonesia diatur melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 tahun 1985, yang dinilai telah tidak sesuai lagi, karena dapat mengancam kebebasan berserikat dan tidak sesuai dengan prinsip negara hukum serta demokrasi. Oleh karena itu, pembekuan dan pembubaran organisasi kemasyarakatan tidak dilakukan oleh pemerintah, tetapi melalui proses peradilan. Proses peradilan yang dinilai berkompeten untuk memutuskan pembekuan dan pembubaran adalah Mahkamah Konstitusi, sesuai dengan fungsinya menafsirkan dan menjaga konstitusi.

Kata Kunci:

Organisasi Masyarakat, Pembekuan dan pembubaran, Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Mahkamah Konstitusi.

ABSTRACT

Name : M. Najib Ibrahim

Study Program : Law

Title : Rights of Association (An Assessment About Deactivation and Dissolution of Civil Society Organization in Law Number 8/1985 on Civil Society Organization)

This thesis discusses the deactivation and dissolution of civil society organizations as a means of protection, respect, and fulfillment of state for the rights of citizens. Discourse of the dissolution of this civil society organizations emerged as a reaction to the various acts of violence carried out by civil society organizations. So far, deactivation and dissolution of civil society organizations in Indonesia are regulated by Law Number 8/1985 on Civil Society Organizations and Government Regulation Number 18/1986 on the Implementation of Law Number 8/1985, which have been regarded as no longer appropriate, because it can threaten the freedom association and not in accordance with the rule of law and democracy. Therefore, deactivation and dissolution of civil society organizations is not done by the government, but through the judicial process. Judicial process is considered competent to decide on clotting and dissolution of the Constitutional Court, in accordance with its function to interpret and to guardian of the constitution.

Keywords:

Civil society organization, deactivation and dissolution, democracy, human right, Constitutional Court.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
PERNYATAAN ORISINALITAS	
LEMBAR PENGESAHAN	
KATA PENGANTAR.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	iv
ABSTRAK.....	v
ABTRACT.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1. LATAR BELAKANG.....	1
1.2. MASALAH PENELITIAN.....	6
1.3. PERTANYAAN PENELITIAN.....	8
1.4. TUJUAN DAN KEGUNAAN.....	8
1.5. KERANGKA PEMIKIRAN.....	9
1.1.1. Kerangka Teori.....	9
1.1.1.1. Demokrasi.....	9
1.1.1.2. Negara Hukum.....	11
1.1.1.3. Hak Berserikat.....	14
1.1.2. Kerangka Konsep.....	17
1.1.2.1. Hak Asasi Manusia (HAM).....	17
1.1.2.2. Organisasi Kemasyarakatan.....	20
1.1.2.3. Pembekuan dan Pembubaran Organisasi.....	22
1.6. METODE PENELITIAN.....	23
1.7. SISTEMATIKA PENULISAN.....	26
BAB 2 KEBEBASAN BERSERIKAT DITINJAU DARI PERSPEKTIF HAM DAN UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.....	28
2.1. KEBEBASAN BERSERIKAT DALAM PERSPEKTIF HAM....	28
2.1.1. Generasi Pertama.....	32

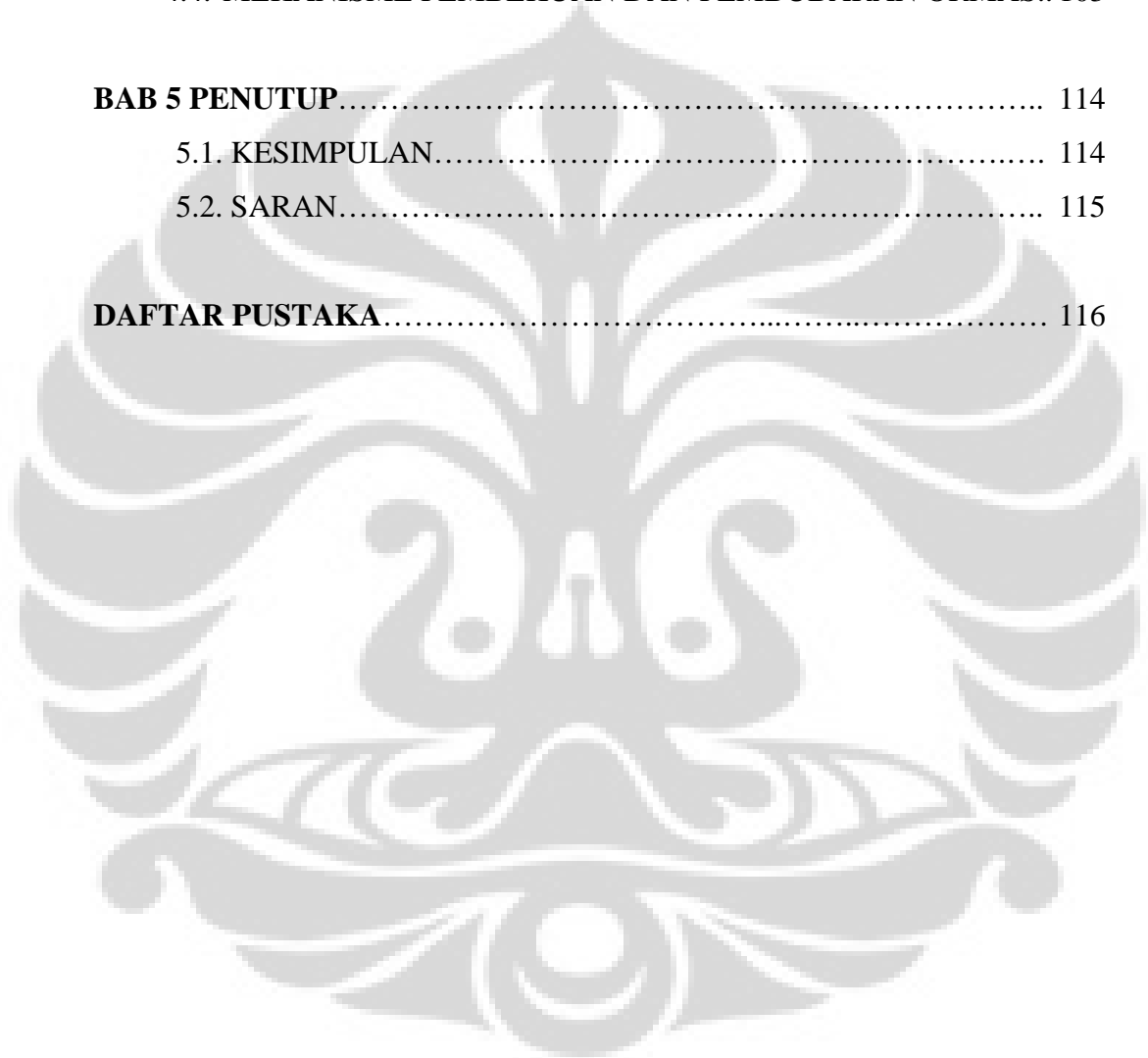
2.1.2. Generasi Kedua.....	33
2.1.3. Generasi Ketiga.....	34
2.2. KEBEBASAN PERSERIKAT DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.....	42
2.2.1. Periode Sebelum Kemerdekaan (1908-1945).....	44
2.2.2. Periode Setelah Kemerdekaan (1945-sekarang).....	47
2.2.2.1. Periode 1945-1950.....	47
2.2.2.2. Periode 1950-1959.....	47
2.2.2.3. Periode 1959-1966.....	48
2.2.2.4. Periode 1966-1998.....	48
2.2.2.5. Periode 1998-sekarang.....	50

BAB 3 PEMBEKUAN DAN PEMBUBARAN ORGANISASI

KEMASYARAKATAN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1985 TENTANG ORGANISASI MASYARAKAT....

3.1. PENGERTIAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN.....	59
3.2. LATAR PELAKANG PEMBENTUKAN UU NOMOR 8 TAHUN 1985 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN	65
3.3. PROSEDUR PENDIRIAN ORMAS.....	71
3.3.1. Tahap Perumusan dan Pembentukan Organisasi.....	72
3.3.2. Tahap Gagasan atau Ide.....	73
3.3.3. Tahap Perumusan Gagasan atau Ide.....	74
3.3.4. Pembahasan AD/ART Organisasi, Arah Kebijakan, dan Program Kerja Organisasi.....	75
3.3.5. Menetapkan Hasil Kesepakatan.....	76
3.3.6. Membentuk dan Memilih Pimpinan Organisasi.....	76
3.3.7. Tahap Pemberitahuan Organisasi.....	77
3.4. PROSEDUR PEMBEKUAN DAN PEMBUBARAN ORMAS...	45

BAB 4 ANALISIS TERHADAP PEMBEKUAN DAN PEMBUBARAN ORMAS SESUAI DENGAN PRINSIP HAM.....	86
4.1. TUJUAN DAN ARAH PENGATURAN ORMAS.....	86
4.2. PEMBEKUAN DAN PEMBUBARAN ORMAS DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	91
4.3. BENTUK PEMBUBARAN ORMAS.....	96
4.4. MEKANISME PEMBEKUAN DAN PEMBUBARAN ORMAS..	103
BAB 5 PENUTUP.....	114
5.1. KESIMPULAN.....	114
5.2. SARAN.....	115
DAFTAR PUSTAKA.....	116



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG MASALAH

Wacana pembekuan organisasi masyarakat kembali muncul, setelah terjadinya aksi kekerasan terhadap Jemaat HKBP di Bekasi.¹ Organisasi masyarakat pada dasarnya adalah organisasi yang berbasiskan anggota yang didasarkan atas semangat kesukarelawanan untuk mencapai tujuan bersama. Berkembangnya wacana pembubaran organisasi masyarakat harus disikapi secara kritis, karena tindakan pembubaran suatu organisasi masyarakat oleh pemerintah akan membawa dampak negatif terhadap keberadaan organisasi-organisasi masyarakat sipil lainnya di Indonesia.

Pada waktu menyusun konstitusi, Undang-Undang Dasar 1945, terjadi perdebatan mengenai apakah hak warga negara perlu dicantumkan dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945? Soekarno dan Soepomo mengajukan pendapat bahwa hak-hak warga negara tidak perlu dicantumkan dalam pasal-pasal konstitusi. Sebaliknya Mohammad Hatta dan Muhammad Yamin tegas berpendapat perlu mencantumkan pasal mengenai kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dengan lisan maupun tulisan di dalam Undang-Undang Dasar.² Perdebatan dalam sidang-sidang BPUPKI tersebut merupakan tonggak penting yang memberikan pijakan bagi perkembangan

¹Keinginan adanya tindakan tegas itu disampaikan oleh Kepala Kepolisian RI Jenderal Bambang Hendarso Danuri baru-baru ini. Dalam rapat di Dewan Perwakilan Rakyat, ia berpendapat bahwa ormas yang sering bertindak anarkistis seharusnya dibekukan. Menurut polisi, selain FPI, ada dua lagi ormas yang kerap melakukan kekerasan, yakni Forum Betawi Rempug dan Barisan Muda Betawi. Dari tahun ke tahun, aksi kekerasan mereka cenderung meningkat. Kepolisian mencatat, muncul delapan kasus kekerasan yang dilakukan oleh FPI dan FBR pada 2008. Bentrok massa berlatar belakang agama juga beberapa kali terjadi, seperti peristiwa bentrok massa Ormas Islam dengan warga Ahmadiyah yang terjadi di Kuningan Jawa Barat pada tanggal 29 Juli 2010; penyerangan warga Ahmadiyah di Ciampea, Bogor pada 1 Oktober 2010, kemudian di Kecamatan Lingsat, Lombok Barat pada 26 November 2010, terakhir terjadi penyerangan di Cikeusik, Pandeglang pada 6 Januari 2011, empat orang meninggal dunia; selain itu, juga terjadi penyerangan terhadap Jemaat HKBP Bekasi pada tanggal 31 September 2010, sesaat akan melakukan kebaktian, juga terjadi keusuhan di Temanggung, Jawa Tengah pada tanggal 8 Januari 2011, yang dipicu oleh vonis hakim PN Temanggung dalam kasus penodaan agama yang dinilai terlalu ringan. Persoalan sepelepun dapat mengakibatkan bentrok masa, peristiwa kerusuhan di Duri Kosambi pada 31 Mei 2010, disebabkan oleh serempetan mobil yang berujung pada bentrok sebuah ormas dengan massa pemilik lapak, satu orang meninggal dunia.

²Pusat Studi HAM Universitas Islam Indonesia, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: PUSHAM, 2008), Cet. 1, hal. 238.

wacana hak asasi manusia di Indonesia. Perdebatan ini berakhir dengan suatu kompromi dengan diterimanya hak warga negara dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar, tetapi dengan terbatas. Keterbatasan itu bukan hanya dalam arti bahwa hak-hak tersebut lebih lanjut akan diatur oleh undang-undang, tetapi juga dalam arti konseptual.³ Konsep yang digunakan adalah hak warga negara (*rights of the citizens*) bukan hak asasi manusia (*human rights*).⁴

Dari perspektif Hukum Tata Negara (*constitutional law*) hak-hak fundamental merupakan materi muatan konstitusi. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, hak asasi manusia di negeri manapun untuk tidak hanya bisa menuntut dipenuhinya kewajiban setiap kekuasaan pemerintahan untuk membatasi intervensinya pada kehidupan politik rakyat, melainkan juga untuk secara proaktif memperluas peluang rakyat dengan membangun serta merawat berbagai infrastruktur agar rakyat terfasilitasi dengan berbagai upayanya menggapai kesejahteraan ekonomi, sosial, dan kultural mereka.⁵ Perkembangan yang nyata pada dekade ini juga telah membawa upaya perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan negara bagi hak asasi warga negara, tidak hanya dalam lapangan hak-hak sipil dan politik, tetapi juga dalam wilayah hak-hak ekonomi, sosial, serta budaya warga negara sebagai penjabaran Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948.

Di bidang Hak ekonomi, sosial, dan budaya, salah satunya dijamin tentang hak berserikat. Instrumen hukum atau dasar legitimasi kebebasan berserikat terdapat di berbagai instrumen hukum, baik nasional maupun internasional. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia ketentuan hukum internasional yang pertama (walaupun tidak bersifat mengikat) yang memasukan hak berserikat sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM). Hal tersebut termuat di dalam Pasal 4 ayat (4) mengatakan, “setiap orang berhak mendirikan

³T. Mulya Lubis, *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), khususnya Bab 2.

⁴Penggunaan konsep hak warga negara berarti secara implisit tidak diakui paham natural rights yang menyatakan bahwa hak asasi manusia adalah hak yang dimiliki oleh manusia karena ia lahir sebagai manusia. Konsekuensi dari konsep ini, maka negara ditempatkan sebagai *regulator of rights*, bukan sebagai *guardian of human rights*, sebagaimana ditempatkan oleh sistem perlindungan internasional hak asasi manusia.

⁵Soetandyo Wignjosoebroto, *Bahan Bacaan Kursus Hak Asasi Manusia Untuk Pengacara*, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat/ELSAM, 2003), 21 Juni-4 Juli 2003.

dan memasuki organisasi/serikat kerja untuk melindungi kepentingan-kepentingannya”. Deklarasi universal tersebut tidak mendefinisikan hak berserikat (*union right*). *International Convention On Civil and Political Rights* Pasal 22 (1) *Convention On Civil and Political Rights* yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 menyatakan bahwa “setiap orang berhak untuk bergabung berasosiasi dengan orang lain, termasuk hak untuk membentuk dan memasuki serikat pekerja untuk menjaga kepentingan-kepentingannya sendiri”.

Konvensi hak sipil dan politik tidak mendefinisikan hak berserikat. Pada hakikatnya ketentuan yang diatur di dalam konvensi hak sipil dan politik di atas tidak jauh berbeda dengan apa yang ada pada Deklarasi Universal HAM, yaitu hak untuk mendirikan organisasi/serikat pekerja dan mencapai tujuan yang hendak dicapai. Hak kebebasan berserikat dalam dimensi hak sipil dan politik menekankan hak individu, yaitu hak setiap orang untuk berasosiasi dan memasuki serikat. Hak berserikat memiliki prasyarat sebuah keadaan yang kondusif bagi individu dalam menikmati hak dasarnya, yaitu hak berfikir (*freedom of conscience*) dan kebebasan berekspresi (*freedom of expression*). Kondisi tersebut kemudian diikuti dengan kesediaan masing-masing individu untuk menggabungkan diri ke dalam sebuah organisasi (serikat).

Kebebasan berserikat merupakan Hak Asasi Manusia (HAM).⁶ Hak berserikat merupakan hak untuk berkumpul (*freedom of association*), yang melingkupi Hak Sipil dan Politik, Hak ekonomi, Sosial dan Budaya secara bersamaan yang memiliki dua dimensi, yaitu melindungi hak setiap individu untuk bergabung dengan yang lain dan juga melindungi kebebasan kelompok itu sendiri. Sebagai bentuk kebebasan berkumpul, kebebasan berserikat mengandung elemen, pertama perlindungan individu maupun kelompok dari campur tangan yang sewenang-wenang. kedua, perlindungan untuk membentuk, bergabung dalam sebuah serikat pekerja, bertemu, berdiskusi, dan mempublikasikan hal-hal yang menjadi perhatian bersama dan, ketiga, perlindungan untuk mengejar kepentingan/tujuan yang sama melalui aktivitas yang dijalankan.

⁶HAM menurut teori hukum kodrat adalah khas milik manusia dan oleh karena itu tidak dapat dipisahkan, sehingga tidak seorang pun penguasa dan tidak satu pun sistem hukum dapat menguranginya . Lihat Adnan Buyung, *et al.*, ed. *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1997) hal. 20.

Kebebasan berserikat bukan hanya kebebasan untuk mendirikan sebuah organisasi/serikat pekerja, tetapi lebih dari itu adalah terjaminnya pelaksanaan dan tujuan dilaksanakannya kebebasan berserikat tersebut sesuai dengan konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Namun demikian, pelaksanaan perlindungan, pemajuan, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia di Indonesia masih mengalami pasang surut. Salah satu faktor yang mempengaruhi adalah adanya tarik-menarik kepentingan antara warga negara di satu sisi, dengan kepentingan negara (pemerintah) di sisi lainnya amat mempengaruhi pelaksanaan pemenuhan hak asasi manusia bagi warga negara. Meskipun Hak Asasi Manusia telah menjadi norma dan standar dalam konstitusi, legislasi nasional dan hukum internasional, namun dalam pelaksanaannya belum memenuhi prinsip "*Law as it is in the book.*"⁷

Secara umum organisasi masyarakat di Indonesia diatur melalui UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan dan PP Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan UU Nomor 8 tahun 1985 yang mengatur secara detail keberadaan Organisasi Masyarakat di Indonesia. Selain itu Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1965 juga mengatur tentang pembekuan dan pembubaran suatu organisasi yang diduga melakukan penghinaan terhadap agama. Pembekuan suatu organisasi diatur dalam Pasal 13 jo Pasal 14 UU Nomor 8 Tahun 1985 yang diantaranya suatu Organisasi dilarang untuk melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum, menerima bantuan dari pihak asing tanpa persetujuan Pemerintah, memberi bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan Bangsa dan Negara.

Setelah dibekukan, organisasi masyarakat tersebut dapat dibubarkan, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 14 dan Pasal 15 jo Pasal 16 UU Nomor 8 Tahun 1985, jika dalam pembekuan organisasi tersebut organisasi yang bersangkutan tetap menjalankan aktifitasnya. Sedangkan Pasal 15 mengatur bahwa Pemerintah dapat membubarkan suatu organisasi masyarakat apabila organisasi masyarakat itu tidak berasaskan Pancasila, tidak menetapkan tujuan masing-masing sesuai dengan sifat kekhususannya, tidak mencantumkan Pancasila dalam pasal Anggaran Dasarnya, tidak mempunyai Anggaran Dasar dan

⁷Mr. J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip dalam Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1986), Cet. 3, hal. 51.

Anggaran Rumah Tangga, tidak menghayati, mengamalkan, dan mengamankan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, tidak memelihara persatuan dan kesatuan bangsa, menganut, mengembangkan, dan menyebarkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme serta ideologi, paham, atau ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam segala bentuk dan perwujudannya.

Ketentuan tersebut menunjukkan, bahwa pembekuan dan/atau pembubaran suatu organisasi hanya berdasarkan keputusan politik pemerintah yang sangat bergantung pada pertimbangan-pertimbangan politik semata-mata. Hal ini tidak sesuai dengan semangat awal dari pembentukan organisasi masyarakat yang dalam UU Nomor 8 Tahun 1985 disebutkan sebagai sarana untuk menyalurkan pendapat dan pikiran bagi anggota masyarakat Warganegara Republik Indonesia, mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat dalam mewujudkan masyarakat Pancasila berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu juga dapat memberikan implikasi negatif terhadap iklim kemerdekaan berserikat dan berkumpul di Indonesia. Keberadaan organisasi kemasyarakatan sebagai wujud dari adanya kebebasan berserikat amat dibutuhkan dalam suatu negara demokrasi. Walaupun demikian, berdasarkan ketentuan yang ada dapat dibekukan dan/atau dibubarkan. Namun bagaimana pembekuan dan/atau pembubaran tersebut dilakukan agar tidak mengancam kebebasan berserikat dan tetap sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi.

Penelitian menyangkut masalah kebebasan berserikat pada umumnya telah banyak dilakukan, kaitannya hak berserikat dengan pembubaran partai politik diantaranya pernah dilakukan dalam disertasi Muchamad Ali Safa'at yang berjudul *Pembubaran Partai Politik di Indonesia (Analisis Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik 1959-2004)*.⁸ Namun disertasi ini lebih banyak melihat dari sisi sejarah pembubaran partai politik yang pernah terjadi dalam praktik demokrasi di Indonesia. Penelitian lain yang pernah dilakukan oleh Dody Nur Andriyan yang berjudul *Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam*

⁸Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik di Indonesia (Analisis Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik 1959-2004)*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 2009.

Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹ Dalam penelitian ini menyoroti mengenai anarkisme yang dilakukan organisasi kemasyarakatan dan bagaimana negara bertindak dalam melakukan pembubaran organisasi kemasyarakatan tersebut. Salah satu kesimpulannya dapat dilakukan melalui Mahkamah Konstitusi, namun karena ditulis dalam bentuk makalah argumentasinya kurang mendalam dan konprehensif.

1.2. MASALAH PENELITIAN

Kebebasan berserikat merupakan Hak Asasi Manusia (HAM). Hak berserikat merupakan hak untuk berkumpul (*freedom of association*), yang melingkupi Hak Sipil dan Politik, Hak ekonomi, Sosial dan Budaya secara bersamaan yang memiliki dua dimensi, yaitu melindungi hak setiap individu untuk bergabung dengan yang lain dan juga melindungi kebebasan kelompok itu sendiri. Hak berserikat merupakan bagian dari hak asasi manusia. Secara umum pengaturannya disebut dalam Pasal 20 Piagam PBB, yaitu *everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association. No one may be compelled to belong to an association.*¹⁰ Selanjutnya Pasal 22 Kovenan Hak Sipil dan politik, sebagaimana telah diratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, yaitu:

1. Setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat dengan orang lain, termasuk hak untuk membentuk dan bergabung dengan serikat buruh untuk melindungi kepentingannya.
2. Tidak satu pun pembatasan dapat dikenakan pada pelaksanaan hak ini, kecuali jika hal tersebut dilakukan berdasarkan hukum, dan diperlukan dalam masyarakat yang demokratis untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan atau moral masyarakat, atau perlindungan terhadap hak dan kebebasan orang lain. Pasal ini tidak boleh mencegah pelaksanaan pembatasan yang sah bagi anggota angkatan bersenjata dan polisi dalam melaksanakan hak ini.

⁹http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/PEMBUBARAN_ORMAS, Diunduh 2 November 2010.

¹⁰<http://www.un.org/en/documents/udhr/>, Diunduh 5 Maret 2010.

3. Tidak ada satu hal pun dalam pasal ini yang memberi wewenang pada Negara-negara Pihak pada Konvensi Organisasi Buruh Internasional 1948 mengenai Kebebasan Berserikat dan Perlindungan atas Hak Berserikat untuk mengambil tindakan legislatif yang dapat mengurangi, atau memberlakukan hukum sedemikian rupa sehingga mengurangi, jaminan yang diberikan dalam Konvensi tersebut.

Sedangkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kebebasan berserikat disebutkan pada Pasal 28E ayat (3), yaitu setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.¹¹ Sebagai bentuk kebebasan berkumpul, kebebasan berserikat mengandung elemen, pertama perlindungan individu maupun kelompok dari campur tangan yang sewenang-wenang, kedua, perlindungan untuk membentuk, bergabung dalam sebuah serikat pekerja, bertemu, berdiskusi, dan mempublikasikan hal-hal yang menjadi perhatian bersama dan, ketiga, perlindungan untuk mengejar kepentingan/tujuan yang sama melalui aktivitas yang dijalankan.

Kebebasan berserikat bukan hanya kebebasan untuk mendirikan sebuah organisasi/serikat pekerja, tetapi lebih dari itu adalah terjaminnya pelaksanaan dan tujuan dilaksanakannya kebebasan berserikat tersebut sesuai dengan konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Sebagai salah satu wujud pengorganisasian ide, pikiran, dan pandangan dalam masyarakat yang demokratis melalui pembentukan organisasi (*freedom of association*), bentuk *natural rights* yang bersifat fundamental dan melekat dalam diri kehidupan bersama umat manusia.¹² Setiap manusia selalu mempunyai kecenderungan untuk bermasyarakat, dan dalam bermasyarakat itu perilaku setiap orang untuk memilih teman dalam hubungan-hubungan sosial adalah sesuatu yang alami sifatnya. Tanpa harus dipaksa atau diganggu oleh pihak lain, seseorang bahkan juga bebas menentukan untuk tidak bergaul dengan orang lain yang dengannya ia tidak mau bergaul. Dengan demikian, kebebasan berserikat merupakan salah satu wujud dari

¹¹Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

¹²Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 22.

demokrasi. Demokrasi itu sendiri mengandung makna persamaan (*equality*) dan kebebasan (*freedom*) atau Kemerdekaan (*liberty*).

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Kebebasan Berserikat (Suatu Kajian terhadap Pembekuan dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan).

1.3. PERTANYAAN PENELITIAN

1. Bagaimana kebebasan berserikat ditinjau dari perspektif HAM dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Bagaimana pengaturan mengenai pembekuan dan pembubaran organisasi kemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan?
3. Bagaimana mekanisme pembekuan dan pembubaran organisasi kemasyarakatan yang sesuai dengan prinsip HAM?

1.4. TUJUAN DAN KEGUNAAN

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui kebebasan berserikat ditinjau dari perspektif HAM dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Mengetahui pengaturan mengenai pembekuan dan pembubaran organisasi kemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
3. Mengetahui mekanisme pembekuan dan pembubaran organisasi kemasyarakatan yang sesuai dengan prinsip HAM.

Kegunaan penelitian mengenai pembekuan dan pembubaran organisasi kemasyarakatan ini adalah bentuk pengembangan ilmu hukum, terutama penerapan kebebasan berserikat sebagai bagian dari HAM. Secara praktis, penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan kajian dan dijadikan sebagai acuan serta masukan bagi pembuat undang-undang dalam rangka melakukan perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang

Organisasi Kemasyarakatan, sehingga menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dalam upaya penegakan HAM, dan memberikan perlindungan dan jaminan bagi masyarakat dalam menjalankan demokratisasi melalui kebebasan berserikat.

Selain itu, penelitian ini juga untuk mencari pemecahan masalah terhadap maraknya wacana pembekuan dan pembubaran organisasi masyarakat anarkis, diharapkan dapat memberikan manfaat berupa sumbangan pemikiran bagi praktik hukum di bidang hukum kenegaraan.

1.5. KERANGKA PEMIKIRAN

1.5.1. Kerangka Teori

1.5.1.1. Demokrasi

Dalam sistem demokrasi saat ini, sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama biasa dibedakan ke dalam tiga wilayah atau domain, yaitu negara (*state*), pengusaha/pasar (*market*), dan masyarakat (*civil society*). Ketiga wilayah atau domain kekuasaan ini memiliki logika dan hukum masing-masing. Idealnya ketiganya harus berjalan secara beriringan, sama-sama kuat dan saling mengendalikan satu dengan yang lain, tetapi tidak boleh saling mencampuri dan mempengaruhi.

Jika kekuasaan negara (*state*) melampaui kekuatan masyarakat (*civil society*) dan pengusaha/pasar (*market*), demokrasi dinilai tidak akan berkembang karena terlalu di dikte dan dikendalikan oleh kekuasaan negara. Jika kekuasaan pengusaha/pasar terlalu kuat, melampaui kekuatan negara dan masyarakat berarti kekuatan uang atau kaum kapitalislah yang menentukan segalanya dalam peri kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Tetapi demikian pula jika kekuasaan yang dominan adalah '*civil society*', sementara negara dan pengusaha/pasar lemah adanya, maka yang akan terjadi adalah kehidupan bersama yang "*chaos, messy, government-less*",¹³ yang berkembang tanpa arah yang jelas. Sebaiknya memang yang dianggap paling ideal untuk demokrasi adalah apabila ketiga wilayah atau domain kekuasaan itu tumbuh secara seimbang, sama-sama kuat dan saling

¹³*Ibid.*, hal. 43.

pengaruh-mempengaruhi satu sama lain dalam hubungan yang fungsional dan sinergis.

Dalam perkembangan masyarakat ke arah demokratisasi, gejala kegiatan berkelompok dan berorganisasi tumbuh secara rasional mengikuti tuntutan alamiah setiap orang dalam bermasyarakat. Kecenderungan berkelompok dan berorganisasi merupakan keniscayaan dan kebutuhan alamiah yang tidak terelakkan serta tidak dapat dibatasi oleh pihak lain. Hal inilah yang biasa disebut sebagai *organizational imperatives* dalam kehidupan manusia yang bermasyarakat. Kekuasaan dalam suatu organisasi dapat diperoleh berdasarkan legitimasi religius, legitimasi ideologis eliter, atau legitimasi pragmatis¹⁴, yang cenderung menjadi kekuasaan yang absolut dan otoriter karena pihak yang berkuasa mempunyai wewenang istimewa dan merasa lebih tahu dalam menjalankan setiap urusan organisasi.

Konsep demokrasi lah yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan serta kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan, yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat.¹⁵ Hak demokrasi seorang warga Negara adalah keterlibatan dalam proses menentukan kebijakan bersama, sebagai bentuk partisipasi dalam proses penentuan kebijakan. Hak demokrasi dan tanggung jawab dilandasi dengan sikap yang arif dan rasional. Sikap arif merupakan sikap yang ditentukan oleh daya moral (*moral power*) yang ada di dalam diri setiap warga Negara, berkaitan dengan kemampuan untuk mencitrakan keadilan dan memahami kebaikan. Suatu daya moral yang baik hanya mungkin kalau didukung juga oleh apa yang disebut daya intelektual (*intellectual power*), yaitu kemampuan untuk menilai dan berpikir untuk bekerja sama di ruang publik yang menjamin kemerdekaan dan kesetaraan (*freedom and equality*).¹⁶

Semakin kompleks perkembangan suatu masyarakat, akan banyak juga ragam dan corak organisasi yang terbentuk dalam kehidupan bersama. Hal itu

¹⁴Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Moder*, (Jakarta; PT. Gramedia Pustaka Utama, 1999), hal. 30.

¹⁵Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, (Jakarta; Konstitusi Press, 2006), hal. 229.

¹⁶Felix Baghi, *Kewarganegaraan Demokratis dalam Sorotan Filsafat Politik*, (Mauwere: Ledalero, 2009), hal. xiv-xv.

berarti akan semakin banyak keterlibatan setiap individu dalam aneka aktifitas organisasi yang beragam bentuk dan coraknya itu.

Banyaknya ragam bentuk dan corak organisasi yang tumbuh di lingkungan masyarakat (*civil society*), kadangkala pengaturannya terfrakmentasi dalam peraturan dan sektor yang menanganinya sehingga sering kali terjadi disharmonis satu sama lain. Misalnya organisasi yang bergerak di bidang pendidikan yang diharuskan mendapat perizinan dari Kementerian Pendidikan Nasional. Ada juga organisasi yang karena corak atau sifat kegiatannya harus mendapat izin dari Kementerian Sosial, Agama, serta Pemuda dan Olah Raga, disamping itu juga diharuskan mendaftarkan di Kementerian Dalam Negeri. Apabila bentuk organisasi tersebut berstatus sebagai badan hukum, maka diharuskan didaftarkan ke Kementerian Hukum dan HAM.

Dengan demikian, keberadaan suatu organisasi dapat dibedakan antara status hukum dan kegiatannya. Suatu organisasi dapat berstatus sebagai badan hukum atau bukan berbadan hukum. Status badan hukum tersebut diatur syarat-syaratnya dalam Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas (PT), Koperasi, dan Yayasan yang keabsahannya ditentukan oleh Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia. Untuk organisasi yang bukan berstatus sebagai badan hukum, setidaknya harus terdaftar di kantor pemerintahan terkait agar keberadaannya diketahui dan diakui. Pengaturan pentingnya peranan pemerintah dalam pendaftaran dan perizinan organisasi, tidak hanya dalam rangka melindungi hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang layak, tetapi juga memungkinkan pemerintah memberikan fasilitasi dan dukungan pemberdayaan (*empowerment*) dalam menyelenggarakan kegiatan pelayanan kepada masyarakat (*public services*).

1.5.1.2. Negara Hukum

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato, pada awalnya dalam *the Republic* berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*).

Namun dalam bukunya “*the Statesman*” dan “*the Law*”, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum. Senada dengan Plato, tujuan negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum adalah wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.¹⁷

Konsep negara hukum modern di Eropa kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*” antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius stahl, Fichte, dan lain-lain. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan “*The Rule of Law*” yang dipelopori oleh A. V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.¹⁸ Menurut Stahl, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah “*rechtsstaat*” mencakup empat elemen penting, yaitu:¹⁹

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha negara.

Sedangkan A. V. Dicey menyebutkan tiga ciri penting “*The Rule of Law*”, yaitu:

1. *Supremacy of Law.*
2. *Equality before the Law.*
3. *Due Process of Law.*

¹⁷George H. Sabine, “A History of Political Theory”, Third Edition (New York-Chicago-San Francisco-Toronto-London; Holt, Rinehart and Winston, 1961), hal. 35-86 dan 88-105, dalam Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM, Op.Cit*, hal. 147.

¹⁸*Ibid*, hal. 148.

¹⁹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 2004), Cetakan Pertama, hal 122.

International Commission of Jurist menentukan juga syarat-syarat *representative government under the rule of law*, sebagai berikut:

1. Adanya proteksi konstitusional.
2. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak.
3. Adanya pemilihan umum yang bebas.
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat.
5. Adanya tugas oposisi.
6. Adanya pendidikan *civic*.

Prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara yang dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara. Oleh karenanya, Jimly Asshiddiqie mengemukakan dua belas prinsip penting baru dalam melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern. Dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilat utama yang menyangga berdirinya negara hukum, yaitu:²⁰

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*).
2. Persamaan dalam hukum (*Equality before the Law*).
3. Asas legalitas (*Due Process of Law*).
4. Pembatasan kekuasaan.
5. Organ-organ penunjang yang independen.
6. Peradilan bebas dan tidak memihak.
7. Peradilan Tata Usaha Negara.
8. Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*).
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia.
10. Bersifat demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*).
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtsstaat*).
12. Transparansi dan kontrol sosial.

Prinsip negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata

²⁰Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, *Loc. Cit.*

uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal sebagai negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.²¹ Hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, bukan dibuat dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi juga harus diatur berdasarkan atas hukum agar tidak menimbulkan anarkisme yang dapat mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.

Disinilah letak pentingnya hukum yang mengatur kehidupan bernegara. Masyarakat suatu negara yang terdiri dari berbagai macam kelompok dengan kepentingan yang berbeda, jika tidak diatur dan diorganisasikan dengan baik akan saling berbenturan. Maka peran negara dalam hal ini, memenuhi kepentingan warga negara sekaligus melindungi kepentingan warga negara yang lain. Negara diberi kekuasaan untuk mempromosikan kepentingan warga negara dan mengatur pemenuhan kepentingan tersebut, atau bahkan dapat membatasinya apabila merugikan kepentingan warga negara yang lain.

1.5.1.3. Hak Berserikat

Sumber rujukan standar kebebasan berkumpul dan berorganisasi merupakan instrumen HAM yang berlaku secara universal terdapat di dalam Pasal 20 Piagam PBB, yang dikenal dengan *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*. Artikel 20 (1) UDHR menyebutkan “*everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.*” Sub-title (2) menegaskan lebih lanjut “*No one may be compelled to belong to an association.*”²²

Selanjutnya, Pasal 22 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*) sebagaimana telah diratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 mengatur lebih lanjut mengenai pengakuan dan perlindungan atas hak untuk berkumpul yang bersifat damai dalam Pasal 21 (*the rights of peaceful assembly*).

²¹*Ibid*, hal. 150.

²²<http://www.un.org/en/documents/udhr/>, Diunduh 5 Maret 2010.

Sedangkan Pasal 22-nya memberikan jaminan atas hak setiap orang atas kebebasan berserikat (*freedom of association*).²³

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan jaminan yang sangat tegas dalam Pasal 28E ayat (3) bahwa “*setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.*” Pengaturan seperti ini mengandung substansi yang jauh lebih tegas dibanding rumusan asli Pasal 28 UUD 1945 sebelum terjadinya perubahan kedua pada tahun 2000 yang berbunyi:

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

Menurut Jimly Asshiddiqie, jika ketentuan jaminan hak berserikat itu ditetapkan dengan undang-undang, berarti jaminannya baru ada setelah ditetapkan dengan undang-undang.²⁴ Selama undang-undang-nya belum lahir, maka tidak ada jaminan bahwa kebebasan berserikat dapat dilakukan oleh setiap warga negara. Oleh karena itu, sebenarnya ketentuan asli Pasal 28 UUD 1945 itu bukanlah rumusan HAM seperti umumnya dipahami. Namun dengan adanya perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kebebasan berserikat memang telah dijamin dengan pasti dalam konstitusi, meskipun dalam pelaksanaannya dapat saja diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

Kebebasan berserikat (*freedom of association*) dalam pelaksanaannya tunduk juga kepada pembatasan-pembatasan tertentu yang berlaku secara khusus atau pembatasan-pembatasan yang berlaku umum terhadap HAM. Semua instrumen hukum internasional selalu menyertakan persyaratan “*peaceful*” terhadap prasa “*freedom of assembly*”, sehingga menjadi “*freedom of peaceful assembly*”.²⁵ UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945-pun dalam ketentuan Pasal 28J memberikan pembatasan dalam menjalankan hak dan kebebasan agar

²³Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik), LN Tahun 2005 Nomor 119, TLN Nomor 4558.

²⁴Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Op.Cit., hal. 9.

²⁵Persyaratan ini juga terdapat dalam UDHR, ICCPR, *European Convention on Human Rights (CEHR)* 1950, maupun *American Convention on Human Rights (ACHR)* 1969. Satu-satunya instrumen hukum internasional yang tidak menggunakan istilah “*peaceful assembly*” adalah *the African Charter* tahun 1981. Lihat Jimly Asshiddiqie dalam buku *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Loc.Cit.

setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang. Pembatasan ini dimaksudkan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Ketentuan dalam Pasal 28J, tidak boleh bersifat mengurangi pelaksanaan kebebasan atas hak berserikat yang merupakan kelompok HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapa juga. Karena-nya menurut Jimli Asshiddiqie, pengaturan dan pembatasan haruslah benar-benar didasarkan atas suatu *rea-sonable ground* (alasan rasional yang masuk akal) 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.

Dewasa ini, pada umumnya disadari bahwa kebebasan untuk terlibat dalam organisasi atau perkumpulan memang terkait erat dan penting dalam mengekspresikan gagasan, aspirasi, dan keyakinan. Karena manusia pada hakikatnya merupakan makhluk sosial yang berarti senantiasa berkehendak untuk hidup berkelompok. Dalam kehidupan berkelompok itulah manusia saling mengomunikasikan gagasan dan menyusun aksi bersama untuk memenuhi kepentingan/kebutuhan mereka. Kepentingan atau kebutuhan bersama melahirkan gagasan untuk melindungi dan memperjuangkan pemenuhan kebutuhan bersama melalui wadah organisasi, sebagai konsep hak atas kebebasan berserikat.²⁶

Dalam mengekspresikan gagasan, aspirasi, dan keyakinannya kadang kala juga tidak terlepas dari pelanggaran terhadap hak-hak orang lain yang patut juga dihormati secara hukum. Mereka yang menjadi anggota suatu organisasi tetapi tidak terlibat dan terbukti tidak mengambil bagian dalam aktifitas yang melanggar hukum ataupun tidak terkait dengan tujuan-tujuan yang melanggar hukum itu tentu tidak menjadi ancaman, baik sebagai pribadi warga negara maupun pemerintah sebagai pekerja 'pekerja publik'. Jika anggota suatu organisasi melakukan kegiatan untuk mencapai tujuan yang kemudian dianggap

²⁶Abdul Hakim G. Nusantara, "Lindungi Kebebasan Berserikat", Opini, Harian Kompas, Senin, 6 September 2010, hal. 7.

tidak sah, tetapi hal itu tanpa didasari oleh niat yang khusus (*specific intent*) untuk mewujudkan tujuan yang tidak sah maka orang tersebut secara tidak perlu dapat dikatakan telah melanggar kebebasan yang dijamin oleh konstitusi.

Kebebasan seseorang untuk berkumpul dan berserikat menyangkut kebebasan untuk menentukan pilihan organisasi dengan atau kemana. Dengan kata lain, seseorang haruslah secara sukarela menentukan sendiri kehendak bebasnya, tidak karena dipaksa ataupun digiring orang lain untuk mengikuti suatu organisasi. Setiap orang berhak untuk mendirikan organisasi dalam rangka mengekspresikan ide dan gagasan atau mengorganisasikan upaya mewujudkan keyakinannya secara demokratis.

1.5.2. Kerangka Konsep

1.5.2.1. Hak Asasi Manusia (HAM)

Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, disebutkan bahwa Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Kuasa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia (Pasal 1 angka 1 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dan UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM). Artinya, persoalan penghormatan dan perlindungan HAM tidak saja menempatkan manusia pada posisi sentral (*antroposentris*) akan tetapi terdapat dimensi transendental yang juga harus diperhatikan. Dengan pemahaman seperti ini, konsep hak asasi manusia disifatkan sebagai suatu *common standard of achievement for all people and all nations*, yaitu sebagai tolok ukur bersama tentang prestasi kemanusiaan yang perlu dicapai oleh seluruh masyarakat dan negara di dunia.

Pada tataran internasional, wacana hak asasi manusia telah mengalami perkembangan yang sangat signifikan. Sejak diproklamirkannya *The Universal Declaration of Human Right* tahun 1948, yang telah ditindak lanjuti oleh dua konvensi internasional, yaitu pertama, diterimanya dua kovenan (*covenant*) PBB, yaitu yang mengenai Hak Sipil dan Hak Politik serta Hak Ekonomi, Sosial dan

Budaya. Kedua, diterimanya Deklarasi Wina beserta Program Aksinya oleh para wakil dari 171 negara pada tanggal 25 Juni 1993 dalam Konferensi Dunia Hak Asasi Manusia PBB di Wina, Austria. Deklarasi yang kedua ini merupakan kompromi antar visi negara-negara di Barat dengan pandangan negara-negara berkembang dalam penegakan hak asasi manusia.

Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, pengaturan mengenai Hak Asasi Manusia ditentukan dengan berpedoman pada Deklarasi Hak Asasi Manusia PBB, konvensi PBB tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap wanita, konvensi PBB tentang hak-hak anak dan berbagai instrumen internasional lain yang mengatur tentang Hak Asasi Manusia. Materi Undang-undang ini disesuaikan juga dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila, UUD 1945, dan TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998.

Hak-hak yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia terdiri dari:

1. Hak untuk hidup. Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup, meningkatkan taraf kehidupannya, hidup tenteram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin serta memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat.
2. Hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan. Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang syah atas kehendak yang bebas.
3. Hak mengembangkan diri. Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.
4. Hak memperoleh keadilan. Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan secara obyektif oleh Hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan adil dan benar.

5. Hak atas kebebasan pribadi. Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politik, mengeluarkan pendapat di muka umum, memeluk agama masing-masing, tidak boleh diperbudak, memilih kewarganegaraan tanpa diskriminasi, bebas bergerak, berpindah dan bertempat tinggal di wilayah Republik Indonesia.
6. Hak atas rasa aman. Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, hak milik, rasa aman dan tenteram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu.
7. Hak atas kesejahteraan. Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, bangsa dan masyarakat dengan cara tidak melanggar hukum serta mendapatkan jaminan sosial yang dibutuhkan, berhak atas pekerjaan, kehidupan yang layak dan berhak mendirikan serikat pekerja demi melindungi dan memperjuangkan kehidupannya.
8. Hak turut serta dalam pemerintahan. Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau perantaraan wakil yang dipilih secara bebas dan dapat diangkat kembali dalam setiap jabatan pemerintahan.
9. Hak wanita. Seorang wanita berhak untuk memilih, dipilih, diangkat dalam jabatan, profesi dan pendidikan sesuai dengan persyaratan dan peraturan perundang-undangan. Di samping itu berhak mendapatkan perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan atau profesinya terhadap hal-hal yang dapat mengancam keselamatan dan atau kesehatannya.
10. Hak anak. Setiap anak berhak atas perlindungan oleh orang tua, keluarga, masyarakat dan negara serta memperoleh pendidikan, pengajaran dalam rangka pengembangan diri dan tidak dirampas kebebasannya secara melawan hukum.

1.5.2.2. Organisasi Kemasyarakatan

Organisasi kemasyarakatan atau disingkat Ormas adalah suatu istilah yang digunakan di Indonesia untuk bentuk organisasi berbasis massa yang tidak bertujuan politis. Bentuk organisasi ini digunakan sebagai lawan dari istilah partai politik. Ormas dapat dibentuk berdasarkan beberapa kesamaan atau tujuan, misalnya agama, pendidikan, dan sosial. Defenisi Ormas di dalam Wikipedia Indonesia (ensiklopedia bebas berbahasa Indonesia) ini terdapat kerancuan apabila dihubungkan dengan defenisi Organisasi Kemasyarakatan yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985, yaitu “..organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat Warganegara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperanserta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila”.

Seringkali istilah Ormas ini diasosiasikan dengan organisasi massa atau organisasi yang mempunyai anggota yang cukup besar (*mass-based organizations*).²⁷ Ada dua tipe organisasi massa, pertama yang didasarkan atas kepentingan bersama anggota-anggotanya (*mutual interest, common interest*) dan yang kedua karena persamaan profesi.²⁸ Defenisi Ormas menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 kelihatannya mencakup semua organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat, apakah organisasi yang berdasarkan keanggotaan maupun organisasi yang tidak berdasarkan keanggotaan (*non-membership organizations*).

Pasca reformasi tampak muncul banyak organisasi kemasyarakatan, "bak jamur dimusim hujan", dalam hal ini terkait dengan konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen keempat. Pasal mengenai Hak Asasi Manusia menjiwai ketentuan-ketentuan Pasal 28C ayat (2) mengatur hak memajukan diri dan memperjuangkan haknya secara

²⁷Dengan organisasi massa ini dimaksudkan seperti organisasi pemuda, perempuan, buruh, organisasi berdasarkan etnis, sayap partai politik, organisasi sosial-keagamaan, dan lain-lain.

²⁸Rustam Ibrahim, *Beberapa Pokok Pikiran untuk Penyusunan RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan*, Makalah disampaikan dalam Pertemuan dengan Biro Polhukam dan Kesra Sekretariat Jenderal DPR-RI, tanggal 8 Februari 2011.

kolektif untuk masyarakat, bangsa dan negaranya. Pasal 28E ayat (2) mengatur mengatur kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan bersikap seusai hati nuraninya, dan ayat (3) mengatur hak berserikat, berkumpul, dan berpendapat. Pasal 28F mengatur hak berkomunikasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan. Sebelum UUD 1945 diamandemen, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, serta mengeluarkan pikiran diatur dalam Pasal 28, kemudian dikeluarkan aturan tentang organisasi yang didirikan masyarakat atau yang dewasa ini dikenal dengan Lembaga Swadaya Masyarakat/LSM atau NGO (*Non Government Organization*), yaitu Undang-Undang Nomor 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.²⁹

Ketentuan tersebut merupakan implementasi dari pelaksanaan hak kebebasan berserikat, hak atas kebebasan berkumpul, dan hak atas kebebasan berekspresi merupakan tiga kebebasan dasar yang sangat fundamental bagi berlangsungnya sistem politik yang demokratis. Sungguh tidak terbayangkan suatu sistem politik demokratis dapat berjalan tanpa kehadiran tiga kebebasan dasar tersebut. Tanpa adanya kebebasan berekspresi, kebebasan berkumpul, dan kebebasan berorganisasi, mustahil rakyat dapat menjalankan hak-hak politiknya, antara lain hak untuk turut memilih dan hak untuk serta dalam pemerintahan. Tanpa adanya tiga kebebasan dasar itu, mustahil pula bagi rakyat untuk memperjuangkan hak dan kepentingannya di bidang ekonomi, sosial, dan budaya.

Terdapat pandangan yang mengatakan bahwa UU Ormas (UU Nomor 8 Tahun 1985) mengandung muatan norma yang tidak demokratis, misalnya: (1) Pancasila sebagai asas tunggal, yang berarti penolakan terhadap pluralitas kultural (Pasal 2 Ayat 1); (2) Keharusan organisasi kemasyarakatan untuk berhimpun dalam satu wadah pembinaan (wadah tunggal), yang berarti penolakan terhadap pluralitas kelembagaan yang merupakan salah satu pilar demokrasi; (3) Penundukan ormas pada pengawasan dan pembinaan oleh pemerintah qq Kementerian Dalam Negeri; (4) Kewenangan Pemerintah untuk membekukan dan membubarkan Organisasi Kemasyarakatan.

²⁹Padahal banyak LSM berupaya menghindari control politik Orde Baru dengan mengatakan bahwa mereka tidak termasuk kategori Ormas, tetapi adalah yayasan sebagai organisasi yang berbadan hukum dan tidak berdasarkan atas keanggotaan (*non-membership organizations*).

1.5.2.3. Pembekuan dan Pembubaran Organisasi

Jaminan kebebasan berserikat sebagai dari HAM juga memiliki batasan dalam masyarakat demokratis, demi untuk melindungi hak dan kebebasan orang lain. Pembatasan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis merupakan apresiasi yang menyeimbangkan antara kepentingan publik dengan privat. Pembatasan haruslah dilakukan secara ketat yang meliputi: bahwa pembatasan harus diatur dalam aturan hukum; pembatasan harus dilakukan semata-mata untuk mencapai tujuan dalam masyarakat demokratis; dan pembatasan harus memang benar-benar dibutuhkan dan bersifat proporsional sesuai dengan kebutuhan sosial.³⁰

Menurut Sam Issacharoff seperti dikutip oleh Muchamad Ali Safa'at, salah satu bentuk pembatasan yang dapat dibenar dan dibutuhkan dalam Negara demokrasi adalah pembatasan terhadap kelompok yang mengancam demokrasi, kebebasan, serta masyarakat secara keseluruhan. Negara dapat melarang atau membubarkan suatu organisasi, termasuk organisasi kemasyarakatan/massa/, yang bertentangan dengan tujuan dasar dan tatanan konstitusional. Negara demokratis tidak hanya memiliki hak, tetapi juga mempunyai tugas untuk menjamin serta melindungi prinsip-prinsip demokrasi konstitusional.³¹

Pembubaran organisasi kemasyarakatan dapat dilakukan dengan dua tahap: *pertama*, dilakukan secara langsung, yaitu pembubaran organisasi kemasyarakatan yang dapat dilakukan tanpa ada mekanisme pembekuan terlebih dahulu. Sedangkan *kedua*, pembubaran organisasi kemasyarakatan yang dilakukan melalui mekanisme pembekuan terlebih dahulu. Artinya, bahwa sebelum organisasi kemasyarakatan dibubarkan ada mekanisme pembekuan terhadap kepemimpinan dan kerja-kerja organisasi.³²

³⁰Janusz Symonides, *Human Rights: Concept and Standards*, (Aldershot-Burlington USA-Singapore-Sydney: UNESCO Publishing, 2000), hal. 91.

³¹Muchamad Ali Safa'at, *Op.Cit*, hal. 25.

³²Dody Nur Andriyan, *Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Makalah, http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/PEMBUBARAN_ORMAS, Diunduh 2 November 2010.

1.6. METODE PENELITIAN

Berdasarkan identifikasi masalah sebagaimana diuraikan di depan, metode penelitian yang tepat untuk maksud tersebut ialah metode penelitian hukum normatif. Sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif ialah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.³³

Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mendapatkan data sekunder melalui studi kepustakaan dan studi dokumen. Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder dalam kajian ini diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Yang dimaksud dengan ketiga bahan hukum tersebut dalam penelitian ini mencakup buku-buku (termasuk kamus) dan berbagai sumber lainnya seperti artikel, majalah ilmiah, surat kabar, tesis, disertasi, dan data/sumber yang tidak diterbitkan; kasus pengadilan; bahan-bahan dari internet; peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan; dan bahan-bahan lainnya yang terkait dengan judul penelitian ini.³⁴

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain:³⁵

– Pembukaan Undang-Undang Dasar yang menyatakan:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”

³³Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), hal. 34-35, dan 41.

³⁴*Ibid.*

³⁵Lihat pembukaan, Pasal 1 ayat (3), Pasal 24C ayat (1), Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28E ayat (3), dan Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar yang menyatakan:
“Negara Indonesia adalah Negara hukum”
 - Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar yang menyatakan:
”Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final...”
 - Pasal 28 Undang Undang Dasar yang menyatakan:
“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”.
 - Pasal 28C ayat (2) Undang Undang Dasar yang menyatakan:
“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”.
 - Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar yang menyatakan:
“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.
 - Pasal 28J Undang-Undang Dasar yang menyatakan:
”(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
(2) 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 kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.
- c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1985, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3298).

- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik), (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 119 Tahun 2005, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558).
- e. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 165 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886).
- f. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 98 Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 ahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, antara lain risalah peraturan perundang-undangan, rancangan undang-undang, dan pendapat ahli hukum.³⁶

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain meliputi kamus dan ensiklopedia.³⁷

Data atau informasi yang diperoleh akan disajikan secara kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis. Metode kualitatif merupakan tata cara analisis data yang menggunakan data deskriptif, yaitu fakta-fakta yang ada dideskripsikan dan kemudian dianalisis berdasarkan hukum positif maupun secara teori.³⁸

³⁶Soerjono Soekanto, *Loc.Cit.*

³⁷*Ibid.*

³⁸*Ibid.*Lihat juga Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Rajawali Press, 1983), hal. 89.

1.7. SISTEMATIKA PENULISAN

Penelitian ini akan disusun sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan untuk dijadikan topik bahasan, terbagi dalam 5 (lima) bab yang mana masing-masing bab ada keterikatan antara satu dengan yang lainnya, dengan kerangka penulisan sistematika sebagai berikut:

BAB I : berisi pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, permasalahan, tujuan dan kegunaan, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : membahas mengenai kebebasan berserikat ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia (HAM) dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang terdiri dari pembahasan kebebasan berserikat dalam perspektif HAM dan kebebasan berserikat dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

BAB III : membahas mengenai pembekuan dan pembubaran Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, yang terdiri dari pengertian Organisasi Kemasyarakatan, latar belakang pembentukan UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, prosedur pendirian Ormas, tahap perumusan dan pembentukan organisasi, tahap pemberitahuan organisasi, serta prosedur pembekuan dan pembubaran Ormas.

BAB IV : berisi analisis mengenai pembekuan dan pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan ditinjau dari prinsip kebebasan berserikat dalam perspektif HAM dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mekanisme pembekuan dan pembubaran Ormas sesuai dengan Prinsip HAM. Terdiri dari tujuan dan arah pengaturan ormas, pembekuan dan pembubaran ormas dalam peraturan perundang-undangan, bentuk pembubaran ormas, serta mekanisme pembekuan dan pembubaran ormas.

BAB V : berisi penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran yang relevan menyangkut kebebasan berserikat/berorganisasi serta pembekuan dan pembubaran ormas seharusnya dilakukan agar sesuai dengan prinsip HAM.



BAB 2
KEBEBASAN BERSERIKAT
DITINJAU DARI PERSPEKTIF HAM DAN UUD NEGARA
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

2.1. KEBEBASAN BERSERIKAT DALAM PERSPEKTIF HAM

Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat* atau *the rule of law*)³⁹, salah satu ciri yang harus dipenuhi negara, adalah perlindungan dan jaminan hak asasi manusia atas seluruh warga negaranya. Terjaminnya hak-hak asasi manusia (HAM) juga merupakan salah satu dari tujuan penegakan hukum, karena manusia mempunyai kedudukan sentral dalam penegakan hukum. Manusia sebagai obyek dan subyek dalam rangka penegakan hukum tersebut. HAM memang menyangkut masalah di dalam kehidupan manusia, baik yang menyangkut hak asasi manusia secara individu maupun hak asasi manusia secara kolektif. Hak asasi manusia secara individu merupakan hak yang menyangkut kepentingan perorangan dan hak asasi manusia secara kolektif menyangkut kepentingan bangsa dan negara.

Hak asasi manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia. Dalam arti ini, maka meskipun setiap orang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya dan kewarganegaraan yang berbedabeda, ia tetap mempunyai hak-hak tersebut. Inilah sifat universal dari hak-hak tersebut. Selain bersifat universal, hak-hak itu juga tidak dapat dicabut (*inalienable*). Artinya seburuk apapun perlakuan yang telah dialami oleh seseorang atau betapapun bengisnya perlakuan seseorang, ia tidak akan berhenti menjadi manusia dan karena itu tetap memiliki hak-hak tersebut. Dengan kata lain, hak-hak itu melekat pada dirinya sebagai makhluk insani.⁴⁰

³⁹Negara hukum (*rechtstaat* atau *the rule of law*) adalah konsep negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa yang membahas dan merumuskan UUD 1945, sebagaimana kemudian dituangkan di dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Penegasan sebagai negara hukum dikuatkan di dalam UUD 1945 setelah perubahan pada Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Dalam Jimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hal.21.

⁴⁰Satya Arinanto, *et al.*, ed. *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008), hal.11.

Hak asasi manusia adalah hak-hak dasar yang melekat pada diri manusia secara kodrati, universal dan langgeng sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa, meliputi hak untuk hidup, hak berkeluarga untuk melanjutkan keturunan, hak mengembangkan diri, hak keadilan, hak kemerdekaan, hak keamanan, dan hak kesejahteraan yang berfungsi untuk menjaga integritas keberadaannya, sehingga tidak boleh diabaikan dan dirampas oleh siapapun. Rumusan tersebut jelas mengakui bahwa hak asasi adalah pemberian Tuhan Yang Maha Esa dan negara Indonesia mengakui bahwa sumber hak asasi manusia adalah karunia Tuhan. Tegasnya hak asasi manusia termasuk hak atas kebebasan berserikat bukan pemberian negara akan tetapi pemberian Tuhan Yang Maha Esa.

Dewasa ini mayoritas sarjana hukum, filsuf, dan kaum moralis setujutannya memandang budaya atau peradabannya-bahwa setiap manusia berhak, paling sedikit secara teoritis, terhadap beberapa hak dasar. Dalam perjanjian pendirian Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), semua negara bersepakat untuk melakukan langkah-langkah baik secara bersama-sama maupun terpisah untuk mencapai “*universal respect for, and observance as to race, sex, language, or religion*”. Pada Universal Declaration of Human Rights (1948), perwakilan dari berbagai negara sepakat untuk mendukung hak-hak yang terdapat di dalamnya “*as a common standard of achievement for all peoples and all nations*”.⁴¹ Dan pada tahun 1976, International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights dan International Covenant on Civil and Political Rights yang disetujui Majelis Umum PBB pada tahun 1976, dinyatakan berlaku.

Istilah hak asasi manusia (HAM) merupakan suatu istilah yang relatif baru, dan menjadi bahasa sehari-hari semenjak Perang Dunia II dan pembentukan PBB pada tahun 1945. Istilah tersebut menggantikan istilah *natural rights* (hak-hak alam) karena konsep hukum alam – yang berkaitan dengan istilah *natural rights* – menjadi suatu kontroversi, dan frasa *the rights of Man* yang muncul kemudian dianggap tidak mencakup hak-hak wanita.⁴² Sejarah pengakuan hak asasi manusia dan pengaturannya dalam sebuah dokumen yang berlaku secara universal seperti *universal declaration of Human Right* tidak terlepas dari sejarah

⁴¹*Ibid.* hal. 14.

⁴²Satya Arinanto, *Sejarah HAM Dalam Perspektif Barat, Diseminasi Hak Asasi Manusia Perspektif dan Aksi*, (Jakarta:CESDA LP3ES, 2000), hal. 3.

umat manusia⁴³. Di hampir seluruh dunia, masalah Hak Asasi Manusia (HAM) diangkat sebagai hal yang terpenting dalam negara demokrasi atau negara yang ingin mencapai demokrasi⁴⁴.

Dalam menjalankan tugas hak asasi manusia, PBB membentuk komisi Hak Asasi Manusia (*Commission on Human Rights*). Komisi yang dibentuk oleh PBB tersebut berdasarkan sebuah ketetapan di dalam piagam PBB tersebut, untuk menulis sebuah pernyataan internasional tentang hak asasi manusia⁴⁵. Piagam itu sendiri menegaskan kembali "keyakinan akan hak asasi manusia yang mendasar, akan martabat dan harkat manusia, akan persamaan hak antara laki-laki dan perempuan serta antara negara besar dan negara kecil."⁴⁶ Para penandatanganinya mengikrarkan diri untuk melakukan aksi bersama dan terpisah dalam kerja sama dengan Organisasi ini dalam memperjuangkan penghargaan universal bagi, dan kepatuhan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan-kebebasan mendasar untuk seluruh manusia, tanpa membedakan ras, jenis kelamin, bahasa, atau agama.

Komisi Hak Asasi Manusia mempersiapkan sebuah pernyataan internasional tentang hak asasi manusia yang disetujui oleh Majelis Umum pada tanggal 10 Desember 1948. Pernyataan ini, yaitu Deklarasi Universal Hak Asasi manusia (*Universal Declaration of Human Rights/DUHAM*), diumumkan sebagai "suatu standar pencapaian yang berlaku umum untuk semua rakyat dan semua negara". Hak-hak yang disuarakannya disebarkan lewat "pengajaran dan pendidikan" serta lewat "langkah-langkah progresif, secara nasional dan internasional, guna menjamin pengakuan, dan kepatuhan yang bersifat universal dan efektif terhadapnya".⁴⁷ Hak dan kebebasan yang tercantum dalam DUHAM

⁴³*The Universal Declaration of Human Rights (UDHR)* atau Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia disepakati oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada 10 Desember 1948. Hari kelahiran ini yang kemudian dikenal sebagai hari Hak Asasi Manusia Internasional. Deklarasi ini telah di translit ke dalam 375 bahasa dan dialek. <http://sekitarkita.com/2009/06/deklarasi-universal-hak-asasi-manusia/> diunduh 8 November 2010.

⁴⁴KOMNAS-HAM, *Hak Asasi Manusia: Tanggung jawab Negara, Peran Institusi Nasional dan Masyarakat*, (Jakarta: KOMNAS-HAM, 1999), hal 7.

⁴⁵Adnan Buyung Nasution, *Implementasi Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Supremasi Hukum*, disampaikan pada seminar Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

⁴⁷Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Pidana Internasional*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2000), hal. 54.

mencakup sekumpulan hak yang lengkap, baik hak sipil, politik, budaya, ekonomi, maupun sosial tiap individu maupun beberapa hak kolektif⁴⁸.

Sebagaimana yang sudah dinyatakan sebelumnya, hak-hak yang ditabulasikan dalam DUHAM pada akhirnya berkembang menjadi dua kovenan internasional yang mengikat secara hukum yaitu kovenan internasional tentang Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya⁴⁹.

Secara garis besarnya dalam DUHAM 1948 menetapkan hak dan kebebasan setiap orang yang harus diakui dan dihormati serta kewajiban yang harus diakui dan dihormati serta kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap orang. DUHAM 1948 dapat dibagi dalam tiga kelompok besar pengaturan, yakni.⁵⁰

- a. hak sipil dan politik (Pasal 3-Pasal 21);
- b. hak ekonomi, sosial, dan budaya (Pasal 22-Pasal 27); dan
- c. ketentuan penutup (Pasal 28-30).

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) tetap menjadi akar dari instrumen hak asasi manusia internasional. Pada tingkat regional, banyak instrumen yang mencerminkan nilai deklarasi tersebut dan mengakui pentingnya DUHAM dalam pernyataan-pernyataan mukadimahnyanya. Pada tingkat nasional banyak negara telah mengadopsi elemen-elemen dari deklarasi tersebut ke dalam *Bill of Human Rights* yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar mereka⁵¹.

Asal usul historis konsepsi HAM dapat ditelusuri hingga ke masa Yunani dan Roma, dimana ia memiliki kaitan yang erat dengan doktrin hukum alam pra modern dari *Greek Stoicism* (Stoisisme Yunani), yakni sekolah filsafat yang didirikan oleh Zeno di Citium, yang antara lain berpendapat bahwa kekuatan kerja yang universal mencakup semua ciptaan dan tingkah laku manusia, oleh karenanya harus dinilai berdasarkan kepada – dan sejalan dengan – hukum alam.⁵² Tidak dapat disangkal bahwa – sebagaimana tradisi normatif lainnya – tradisi

⁴⁸Satya Arinanto, Hukum Hak Asasi Manusia, *Op.Cit*, hal. 89.

⁴⁹*Ibid*, hal. 90-91.

⁵⁰Enny Soeprpto, *Instrumen Pokok HAM Internasional, Pengesahan Dan Implementasinya Di Indonesia*, http://www.komnasham.go.id/portal/files/ES_InstrumenPokokHAMdiIndonesia.pdf, diunduh 28 Januari 2010.

⁵¹Satya Arinanto, Hukum Hak Asasi Manusia, *Loc.Cit*.

⁵²Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta:Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008), hal. 67.

HAM juga merupakan produk dari masanya. Hal ini merefleksikan proses kelanjutan sejarah dan perubahan-perubahan yang – pada saat pertama dan sebagai akibat pengalaman kumulatif – membantu untuk memberikan substansi dan bentuk.

Karenanya, untuk memahami dengan lebih baik diskursus tentang isi dan ruang lingkup HAM dan prioritas-prioritas yang dikemukakan di sekitarnya, sangat menarik untuk mempelajari tentang “tiga generasi HAM” yang dikembangkan oleh ahli hukum Perancis Karel Vasak. Dengan diilhami oleh Revolusi Perancis, oleh Vasak HAM dibagi menjadi tiga generasi sebagai berikut: (a) generasi pertama, hak-hak sipil dan politik (*liberte*); (b) generasi kedua, hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (*egalite*); dan (c) generasi ketiga, hak-hak solidaritas (*fraternite*).⁵³

2.1.1. Generasi Pertama

Kebebasan atau hak-hak generasi pertama sering dirujuk untuk mewakili hak-hak sipil dan politik, yakni hak-hak asasi manusia yang klasik. Hak-hak ini muncul dari tuntutan untuk melepaskan diri dari kungkungan kekuasaan absolutisme negara dan kekuatan-kekuatan sosial lainnya sebagaimana yang muncul dalam revolusi hak yang bergelora di Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke-17 dan ke-18. Karena itulah hak-hak generasi pertama dikatakan sebagai hak-hak klasik. Hak-hak tersebut pada hakikatnya hendak melindungi kehidupan pribadi manusia atau menghormati otonomi setiap orang atas dirinya sendiri (kedaulatan individu). Termasuk dalam generasi pertama ini adalah hak hidup, keutuhan jasmani, hak kebebasan bergerak, hak suaka dari penindasan, perlindungan terhadap hak milik, kebebasan berpikir, beragama dan berkeyakinan, kebebasan untuk berkumpul dan menyatakan pikiran, hak bebas dari penahanan, dan penangkapan sewenang-wenang, hak bebas dari penyiksaan, hak bebas dari hukum yang berlaku surut, dan hak mendapatkan proses peradilan yang adil.⁵⁴

Hak-hak generasi pertama sering pula disebut sebagai hak-hak negatif. Artinya tidak terkait dengan nilai-nilai buruk, melainkan merujuk pada tiadanya

⁵³*Ibid*, hal. 78.

⁵⁴Satya Arinanto, Hukum Hak Asasi Manusia, *Op.Cit.*hal. 15.

campur tangan terhadap hak-hak dan kebebasan individual. Hak-hak ini menjamin suatu ruang kebebasan dimana individu sendirilah yang berhak menentukan dirinya sendiri. Hak-hak generasi pertama ini menuntut ketiadaan intervensi oleh pihak-pihak luar, baik negara maupun kekuatan-kekuatan sosial lainnya terhadap kedaulatan individu.

2.1.2. Generasi Kedua

Hak-hak generasi kedua⁵⁵ diwakili oleh perlindungan bagi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Hak-hak ini muncul dari tuntutan agar negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar setiap orang. Negara dengan demikian dituntut lebih aktif, agar hak-hak tersebut dapat terpenuhi atau tersedia. Karena itu hak-hak generasi kedua dirumuskan dalam bahasa yang positif: “hak atas” (*right to*), bukan dalam bahasa negatif: “bebas dari” (*freedom from*). Termasuk dalam generasi kedua ini adalah hak atas pekerjaan dan upah yang layak, hak atas jaminan sosial, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pangan, hak atas perumahan, hak atas tanah, hak atas lingkungan yang sehat dan hak atas perlindungan hasil karya ilmiah, kesusasteraan dan kesenian.⁵⁶

Hak generasi kedua pada dasarnya adalah tuntutan akan persamaan sosial. Hak-hak ini sering pula dikatakan sebagai hak-hak positif. Yang dimaksud dengan positif adalah bahwa pemenuhan hak-hak tersebut sangat membutuhkan peran aktif negara.

2.1.3. Generasi Ketiga

Generasi ketiga yang mencakup hak-hak solidaritas (*solidarity rights*) merupakan rekonseptualisasi dari kedua generasi HAM sebelumnya. Hak-hak generasi ketiga diwakili oleh tuntutan atas hak solidaritas atau hak bersama. Hak ini muncul dari tuntutan negara-negara berkembang atau dunia ketiga atas tatanan

⁵⁵Generasi kedua ialah yang tergolong dalam hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, yang berakar secara utama pada tradisi sosialis yang membayangkan-bayangi diantara Saint-Simonians pada awal abad ke-19 di Perancis dan secara beragam diperkenalkan melalui perjuangan revolusioner dan gerakan-gerakan kesejahteraan setelah itu. sebagai respon terhadap pelanggaran-pelanggaran dan penyelewengan-penyelewengan dari perkembangan kapitalis dan menggarisbawahinya, tanpa kritik yang esensial, konsepsi kebebasan individual yang mentoleransi – bahkan melegitimasi, eksploitasi kelas pekerja dan masyarakat kolonial. Satya Arinanto, Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia, *Op.Cit*, hal. 79-80.

⁵⁶Satya Arinanto, Hukum Hak Asasi Manusia, *Loc.Cit*.

internasional yang adil. Melalui tuntutan atas hak solidaritas itu, negara-negara berkembang menginginkan terciptanya suatu tatanan ekonomi dan hukum internasional yang kondusif bagi terjaminnya hak atas pembangunan, hak atas perdamaian, hak atas sumber daya alam sendiri, hak atas lingkungan hidup yang baik dan hak atas warisan budaya sendiri.⁵⁷

Menurut Claude dan Weston, ketiga hak pertama yang mewakili Dunia Ketiga tersebut adalah sebagai berikut: (1) *the right to political, economic, social, and cultural self-determination*; (2) *the right to economic and social-development*; dan (3) *the right to participate in and benefit from "the common heritage of Mankind"* (seperti *shared earth – space resources; scientific, technical, and other information and progress; and cultural traditions, sites, and monuments*).⁵⁸

Sedangkan ketiga hak kedua yang dimaksud meliputi: (4) *the right to peace*; (5) *the right to a healthy and balanced environment*; dan (6) *the right to humanitarian disaster relief* – menunjukkan ketidakmampuan atau ketidakefisienan dari negara-bangsa dalam beberapa hal krisis tertentu. Keenam hak tersebut cenderung untuk disebut sebagai hak-hak kolektif, yang memerlukan usaha bersama dari semua kekuatan masyarakat untuk mencapainya.⁵⁹

Dalam kaitan dengan tiga generasi HAM sebagaimana diuraikan di muka, menarik pula untuk disimak pandangan Jimly Asshiddiqie, Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tentang empat generasi perkembangan HAM. Menurut Jimly Asshiddiqie, sering dikemukakan bahwa pengertian konseptual HAM dalam sejarah instrumen hukum internasional setidaknya telah melampaui tiga generasi perkembangan. Ketiga generasi perkembangan tersebut adalah sebagai berikut:⁶⁰

Generasi Pertama, pemikiran mengenai konsepsi HAM yang sejak lama berkembang dalam wacana para ilmuwan sejak era Enlightenment di Eropa, meningkat menjadi dokumen-dokumen hukum internasional yang resmi. Puncak perkembangan generasi pertama HAM ini adalah peristiwa penandatanganan

⁵⁷*Ibid.*

⁵⁸Satya Arinanto, Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia, *Op.Cit.*, hal 81-83.

⁵⁹*Ibid.*

⁶⁰*Ibid.*

naskah Universal Declaration of Human Rights Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1948, setelah sebelumnya ide-ide perlindungan HAM itu tercantum dalam naskah-naskah bersejarah di beberapa negara, seperti di Inggris dengan Magna Charta dan Bill of Rights, di Amerika Serikat dengan Declaration of Independence, dan di Perancis dengan Declaration of the Rights of Man and the Citizens. Dalam konsepsi generasi pertama ini elemen dasar konsepsi HAM itu mencakup soal prinsip integritas manusia, kebutuhan dasar manusia, dan prinsip kebebasan sipil dan politik.⁶¹

Generasi Kedua, konsepsi HAM mencakup pula upaya menjamin pemenuhan kebutuhan untuk mengejar kemajuan ekonomi, sosial, dan kebudayaan, termasuk hak atas pendidikan, hak untuk menentukan status politik, hak untuk menikmati ragam penemuan-penemuan ilmiah, dan lain-lain sebagainya. Puncak perkembangan kedua ini tercapai dengan ditandatanganinya International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights pada tahun 1966.⁶²

Generasi Ketiga, berawal dari tahun 1986, muncul pola konsepsi baru HAM, yang mencakup pengertian mengenai hak atas – atau untuk – pembangunan atau right to development. Hak atas atau untuk pembangunan ini mencakup persamaan hak atau kesempatan untuk maju yang berlaku bagi segala bangsa, dan termasuk hak setiap orang yang hidup sebagai bagian dari kehidupan bangsa tersebut. Hak untuk atau atas pembangunan ini antara lain meliputi hak untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan tersebut, menikmati hasil-hasil dari perkembangan ekonomi, sosial, dan kebudayaan, pendidikan, kesehatan, distribusi pendapatan, kesempatan kerja, dan lain-lain sebagainya.⁶³

Generasi Keempat, berlandaskan pada pemikiran bahwa persoalan HAM tidak cukup hanya dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi mencakup pula hubungan-hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, antarkelompok masyarakat, antargolongan rakyat atau masyarakat, dan bahkan antarsatu kelompok masyarakat di suatu negara dengan kelompok masyarakat di negara lain. Bahkan sebagai alternatif, menurut Asshiddiqie,

⁶¹*Ibid.*

⁶²*Ibid.*

⁶³*Ibid.*

konsep HAM yang terakhir inilah yang justru tepat disebut sebagai konsep HAM Generasi Kedua, karena sifat hubungan kekuasaan yang diaturnya memang berbeda dari konsep-konsep HAM sebelumnya.⁶⁴

Jika dibandingkan dengan uraian mengenai tiga generasi HAM menurut Karel Vasak sebagaimana dijelaskan di muka, paparan yang diberikan Jimly Asshiddiqie ini lebih terkait dengan perkembangan-perkembangan di bidang ketatanegaraan yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir ini. Hal ini antara lain tampak dalam penjelasan mengenai munculnya beberapa fenomena baru yang tidak pernah ada atau kurang mendapat perhatian di masa-masa sebelumnya.⁶⁵

Artinya, persoalan penghormatan dan perlindungan HAM tidak saja menempatkan manusia pada posisi sentral (antroposentris) akan tetapi terdapat dimensi transendental yang juga harus diperhatikan. Dengan pemahaman seperti ini, konsep hak asasi manusia disifatkan sebagai suatu *common standard of achievement for all people and all nations*, yaitu sebagai tolok ukur bersama tentang prestasi kemanusiaan yang perlu dicapai oleh seluruh masyarakat dan negara di dunia.

Pada tataran internasional, wacana hak asasi manusia telah mengalami perkembangan yang sangat signifikan. Sejak diproklamirkan *The Universal Declaration of Human Right* tahun 1948, yang telah ditindak lanjuti oleh dua konvensi internasional, yaitu pertama, diterimanya dua kovenan (*covenant*) PBB, yaitu yang mengenai Hak Sipil dan Hak Politik serta Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Kedua, diterimanya Deklarasi Wina beserta Program Aksinya oleh para wakil dari 171 negara pada tanggal 25 Juni 1993 dalam Konferensi Dunia Hak Asasi Manusia PBB di Wina, Austria. Deklarasi yang kedua ini merupakan kompromi antar visi negara-negara di Barat dengan pandangan negara-negara berkembang dalam penegakan hak asasi manusia.

Beberapa prinsip telah menjiwai HAM dalam konteks hukum HAM internasional. Hal tersebut seringkali terdapat di hampir semua perjanjian internasional (*general principles of law*)⁶⁶ dan diaplikasikan ke dalam hak-hak

⁶⁴*Ibid*, hal. 83.

⁶⁵*Ibid*.

⁶⁶Prinsip Hukum Umum (*General Principles of Law*) yang diakui oleh negara-negara beradab juga merupakan salah satu sumber hukum internasional yang utama (*primer*), di samping

yang lebih luas. Prinsip kesetaraan, pelarangan diskriminasi dan kewajiban positif yang dibebankan kepada setiap Negara digunakan untuk melindungi hak-hak tertentu. Agar suatu prinsip dapat dikategorikan sebagai prinsip-prinsip umum hukum internasional diperlukan dua hal, yaitu adanya penerimaan (*acceptance*) dan pengakuan (*recognition*) dari masyarakat internasional. Dengan demikian, prinsip-prinsip HAM yang telah memenuhi kedua syarat tersebut memiliki kategori sebagai prinsip-prinsip umum hukum.

Pada kenyataannya, hal itu kemudian dielaborasi ke dalam berbagai instrumen hukum HAM internasional, misalnya perjanjian internasional. Beberapa prinsip telah menjwai HAM. Prinsip-prinsip tersebut terdapat di hampir semua perjanjian internasional dan diaplikasikan ke dalam hak-hak yang lebih luas. Prinsip kesetaraan⁶⁷, pelarangan diskriminasi⁶⁸ dan kewajiban positif yang dibebankan kepada setiap negara⁶⁹ digunakan untuk melindungi hak-hak tertentu.⁷⁰

Selain dibebankan kepada Negara, tanggung jawab dalam melindungi HAM juga ada pada setiap individu atau warga negara yang mempunyai hak asasi bersifat non *derogable rights* dan *derogable rights*. *Non-derogable rights* adalah

perjanjian internasional (*treaty*), hukum kebiasaan internasional (*customary international law*), yurisprudensi dan doktrin.

⁶⁷Gagasan mengenai HAM dibangun atas dasar prinsip kesetaraan. Prinsip ini menekankan bahwa manusia berkedudukan setara menyangkut harkat dan martabatnya. Manusia memiliki kesetaraan di dalam HAM. Berbagai perbedaan yang melekat pada diri manusia tidak menyebabkan kedudukan manusia menjadi tidak setara, karena walaupun begitu tetaplah ia sebagai manusia. Hal tersebut misalnya tercermin dari prinsip *equal pay for equal work* yang dalam UDHR dianggap sebagai hak yang sama atas pekerjaan yang sama. Prinsip tersebut sekaligus juga merupakan HAM. Kesetaraan mensyaratkan adanya perlakuan yang setara, di mana pada situasi sama harus diperlakukan dengan sama, dan dengan perdebatan, di mana pada situasi yang berbeda diperlakukan dengan berbeda pula.

⁶⁸Pelarangan terhadap diskriminasi non-diskriminasi merupakan salah satu bagian penting prinsip kesetaraan. Jika semua orang setara, maka seharusnya tidak ada perlakuan yang diskriminatif (selain tindakan afirmatif yang dilakukan untuk mencapai kesetaraan). Prinsip ini dikenal pula dengan nama prinsip non-diskriminasi.

⁶⁹Prinsip kewajiban positif negara timbul sebagai konsekuensi logis dari adanya ketentuan menurut hukum HAM internasional bahwa individu adalah pihak yang memegang HAM (*right bearer*) sedangkan negara berposisi sebagai pemegang kewajiban (*duty bearer*) terhadap HAM, yaitu kewajiban untuk: melindungi (*protect*), menjamin (*ensure*) dan memenuhi (*fulfill*) HAM setiap individu. Bahkan, menurut hukum internasional, kewajiban di atas merupakan kewajiban yang bersifat erga omnes atau kewajiban bagi seluruh negara jika menyangkut norma-norma HAM yang berkategori sebagai jus cogens (*peremptory norms*). Misalnya, larangan melakukan: perbudakan, genocide dan penyiksaan.

⁷⁰Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2003, hlm. 7-21 dan Maurice Cranston, *What are Human Rights?* New York: Taplinger, 1973 dalam Rhona K. M. Smith, *et. al.*, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: PUSHAM-UII, 2008, hal. 39.

HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Sedangkan, hak asasi bersifat *derogable rights*, adalah HAM yang boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhannya oleh negara-negara pihak. Pengklasifikasian *non-derogable rights* dan *derogable rights* adalah sesuai Konvenan internasional Hak-Hak Sipil dan Politik atau *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*.

Ifdhal Kasim dalam tulisannya “Konvensi Hak Sipil dan Politik, Sebuah Pengantar”, yang diterbitkan ELSAM, hak-hak *non-derogable* yaitu hak-hak yang bersifat absolut dan tidak boleh dikurangi pemenuhannya oleh negara-negara pihak, walaupun dalam keadaan darurat sekalipun. Sesuai dengan Pasal 28 I, *ICCPR* menyatakan hak-hak yang sama sekali tidak boleh dikurangi karena sangat mendasar yaitu: (i) hak atas hidup (*rights to life*); (ii) hak bebas dari penyiksaan (*rights to be free from torture*); (iii) hak bebas dari perbudakan (*rights to be free from slavery*); (iv) hak bebas dari penahanan karena gagal memenuhi perjanjian (utang); (v) hak bebas dari pemidanaan yang berlaku surut; (vi) hak sebagai subjek hukum; dan (vii) hak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan agama. Negara-negara pihak yang melakukan pelanggaran terhadap hak-hak dalam jenis ini, seringkali akan mendapat kecaman sebagai negara yang telah melakukan pelanggaran serius hak asasi manusia (*gross violation of human rights*).

Sedangkan hak-hak *derogable* yaitu hak-hak yang boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhannya oleh negara-negara pihak, dan hak yang termasuk dalam jenis ini adalah: (i) hak atas kebebasan berkumpul secara damai; (ii) **hak atas kebebasan berserikat**, termasuk membentuk dan menjadi anggota serikat buruh; dan (iii) hak atas kebebasan menyatakan pendapat atau berekspresi, termasuk kebebasan mencari, menerima dan memberikan informasi dan segala macam gagasan tanpa memperhatikan batas (baik melalui lisan atau tulisan).⁷¹

Konsep tentang hak asasi manusia dalam konteks modern memang dilatarbelakangi oleh pembacaan yang lebih manusiawi tersebut, sehingga konsep HAM diartikan sebagai berikut⁷²:

“Human rights could generally be defined as those rights which are inherent in our nature and without which we cannot live as human beings”

⁷¹Majalah Konstitusi Nomor 43, Agustus 2010.

⁷²Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hal. 19.

Dengan pemahaman seperti itu, konsep hak asasi manusia disifatkan sebagai suatu *common standard of achievement for all people and all nations*, yaitu sebagai tolok ukur bersama tentang prestasi kemanusiaan yang perlu dicapai oleh seluruh masyarakat dan negara di dunia⁷³.

Di bidang hak ekonomi, sosial, dan budaya, salah satunya dijamin tentang hak berserikat. Instrumen hukum atau dasar legitimasi kebebasan berserikat terdapat di berbagai instrumen hukum, baik nasional maupun internasional. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia ketentuan hukum internasional yang pertama (walaupun tidak bersifat mengikat) yang memasukan hak berserikat sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM). Hal tersebut termuat di dalam asal 4 ayat (4) mengatakan, “setiap orang berhak mendirikan dan memasuki organisasi/serikat kerja untuk melindungi kepentingan-kepentingannya”.

Meskipun deklarasi universal tersebut tidak mendefinisikan “hak berserikat” (*union right*), *International Convention On Civil and Political Rights* Pasal 22 (1) *Convention On Civil and Political Rights* yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 menyatakan bahwa “setiap orang berhak untuk bergabung berasosiasi dengan orang lain, termasuk hak untuk membentuk dan memasuki serikat pekerja untuk menjaga kepentingan-kepentingannya sendiri”.

Dalam konvensi hak sipil dan politik memang tidak mendefinisikan hak berserikat, namun pada hakikatnya ketentuan yang diatur di dalam konvensi hak sipil dan politik di atas tidak jauh berbeda dengan apa yang ada pada Deklarasi Universal HAM, yaitu hak untuk mendirikan organisasi/serikat pekerja dan mencapai tujuan yang hendak dicapai. Hak kebebasan berserikat dalam dimensi hak sipil dan politik menekankan hak individu, yaitu hak setiap orang untuk berasosiasi dan memasuki serikat. Hak berserikat memiliki prasyarat sebuah keadaan yang kondusif bagi individu dalam menikmati hak dasarnya, yaitu hak berfikir (*freedom of conscience*) dan kebebasan berekspresi (*freedom of*

⁷³*Ibid*, hal. 21.

expression). Kondisi tersebut kemudian diikuti dengan kesediaan masing-masing individu untuk menggabungkan diri ke dalam sebuah organisasi (serikat).

Sumber rujukan standar kebebasan berkumpul dan berorganisasi merupakan instrumen HAM yang berlaku secara universal terdapat di dalam Pasal 20 Piagam PBB, yang dikenal dengan *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*. Artikel 20 (1) UDHR menyebutkan “*everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association*” dan sub-title (2) menegaskan lebih lanjut “*No one may be compelled to belong to an association.*”⁷⁴ Bahwa setiap orang berhak mempunyai kebebasan secara damai dan tidak seorang boleh dipaksa memasuki suatu perkumpulan.

Selanjutnya, Pasal 22 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*) sebagaimana telah diratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 mengatur lebih lanjut mengenai pengakuan dan perlindungan atas hak untuk berkumpul yang bersifat damai dalam Pasal 21 (*the rights of peaceful assembly*). Sedangkan Pasal 22-nya memberikan jaminan atas hak setiap orang atas kebebasan berserikat (*freedom of association*).⁷⁵ Dengan adanya pengakuan secara internasional, menunjukkan arti penting kebebasan berserikat karena terkait dengan hak-hak politik⁷⁶ dalam perkembangan demokrasi modern. Perkembangan demokrasi telah meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam kehidupan bernegara.

Berdasarkan uraian sebelumnya maka dapat dikatakan bahwa kebebasan berserikat merupakan Hak Asasi Manusia (HAM). Di dalam kebebasan terkandung makna yang mendasar bagi harkat dan martabat manusia yang mendapat pengakuan serta penghargaan dalam praktik kenegaraan. Dengan adanya kebebasan, manusia menjadi makhluk yang otonom terhadap dirinya dalam menentukan setiap tindakan maupun perbuatan. Setiap bentuk pemaksaan yang mengurangi kebebasan atau kemerdekaannya, dirasakan sebagai upaya untuk

⁷⁴<http://www.un.org/en/documents/udhr/>, Diunduh 5 Maret 2010.

⁷⁵Indonesia, Undang-Undang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Konvenan Internasiona tentang Hak Sipil dan Politik), UU Nomor 12 Tahun 2005, LN Tahun 2005 Nomor 119, TLN 4558.

⁷⁶Hak-hak politik seperti hak memilih (*the right to vote*), hak berorganisasi (*the right of association*), hak atas kebebasan berbicara (*the right of free speech*), dan hak atas persamaan politik (*the right to political equality*).

mengganggu eksistensi diri dan juga merupakan bentuk penghinaan terhadap harkat serta martabat kemanusiaan. Menghalangi pelaksanaan kebebasan berarti bertentangan dengan kehendak tuhan, karena kebebasan merupakan hak setiap individu yang berasal dari tuhan atau sebagai hukum kodrat (*law of nature*).

Hak untuk berserikat yang merupakan turunan dari hak asasi manusia dan sebagai salah-satu wujud dari demokrasi perlu diakui dan dihargai. Demokrasi mengandung makna kebebasan dan persamaan yang bertumpu kepada rakyat serta penghormatan terhadap individu, namun sekaligus juga menentukan rambu-rambu partisipasi rakyat dapat diimplementasikan⁷⁷, baik bersifat pribadi atau kelompok dan terorganisasi atau spontan.

Meskipun termasuk hak yang *derogable* atau hak-hak yang boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhannya oleh negara-negara pihak. hak berserikat merupakan hak untuk berkumpul (*freedom of association*), yang melingkupi hak sipil dan politik, hak ekonomi, sosial dan budaya secara bersamaan yang memiliki dua dimensi, yaitu melindungi hak setiap individu untuk bergabung dengan yang lain dan juga melindungi kebebasan kelompok itu sendiri.

Sebagai bentuk kebebasan berkumpul, kebebasan berserikat mengandung elemen, **Pertama** perlindungan individu maupun kelompok dari campur tangan yang sewenang-wenang. **Kedua**, perlindungan untuk membentuk, bergabung dalam sebuah serikat pekerja, bertemu, berdiskusi, dan mempublikasikan hal-hal yang menjadi perhatian bersama dan, **Ketiga**, perlindungan untuk mengejar kepentingan/tujuan yang sama melalui aktivitas yang dijalankan.

Namun, kebebasan berserikat (*freedom of association*) dan berkumpul (*freedom of assembly*) tetap harus tunduk juga kepada pembatasan-pembatasan tertentu yang berlaku secara khusus terhadap kedua jenis kebebasan ini, ataupun pembatasan-pembatasan yang berlaku umum terhadap hak asasi manusia (HAM). Semua instrumen Hukum Internasional selalu menyertakan persyaratan “*peaceful*” terhadap frasa “*freedom of assembly*”, yaitu menjadi “*freedom of peaceful*

⁷⁷Partisipasi aktif rakyat merupakan barometer tentang betapa pentingnya kedudukan dan hubungan individu dengan negara, sebagaimana dikemukakan oleh Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson dalam Disertasi Sri Utari, *Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul (Suatu Kajian tentang Parpol)*, Universitas Indonesia, 2004, hal.31.

assembly”. Persyaratan ini terdapat, baik dalam artikel 20 UDHR⁷⁸, artikel 11 ECHR⁷⁹, artikel 21 ICCPR⁸⁰, maupun dalam artikel 15 ACHR⁸¹.

Oleh karena itu, kebebasan berserikat bukan hanya kebebasan untuk mendirikan sebuah organisasi/serikat pekerja, tetapi lebih dari itu adalah terjaminnya pelaksanaan dan tujuan dilaksanakannya kebebasan berserikat tersebut, namun tetap sesuai dengan pembatasan-pembatasan dalam konstitusi ataupun instrument hukum lainnya yang berlaku di sebuah Negara.

2.2. KEBEBASAN BERSERIKAT DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Konsep tentang Hak Asasi Manusia (HAM) bukan merupakan hal baru bagi bangsa Indonesia. Salah satu komitmen Indonesia terhadap penghormatan dan jaminan perlindungan HAM terkandung dalam sila kedua Pancasila, dasar negara dan falsafah hidup bangsa Indonesia, yaitu “Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab”. Undang-Undang Dasar 1945 yang telah lahir sebelum DUHAM memiliki perspektif hak asasi manusia yang cukup progresif,⁸² sebagaimana ditegaskan dalam alinea 1 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945:

⁷⁸*Universal Declaration of Human Rights 1948.*

⁷⁹*European Convention on Human Rights 1950.*

⁸⁰*International Covenant on Civil and Political Rights 1966.*

⁸¹*American Convention on Human Rights 1969.*

⁸²R. Herlambang Perdana Wiratraman, *Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia: Konsepsi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jurnal Hukum Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Vol. 20 No. 1, Januari-Februari 2005), hal. 32-33.

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

Konsepsi HAM tersebut tidak hanya ditujukan untuk warga bangsa Indonesia, tetapi untuk seluruh bangsa di dunia. Konsepsi yang demikian merupakan penanda corak konstitusionalisme Indonesia yang menjadi dasar tanggung jawab negara dalam hak asasi manusia. HAM merupakan materi inti dari naskah undang-undang dasar negara modern. Demikian pula hak dan kewajiban warga negara yang juga merupakan salah satu materi pokok yang perlu diatur dalam setiap undang-undang dasar sesuai dengan paham konstitusi negara modern.⁸³

Hak Asasi Manusia (HAM), adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh Negara, Hukum, Pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.⁸⁴ Artinya, yang dimaksud sebagai hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia. Karena itu, hak asasi manusia (*the human rights*) itu berbeda dari pengertian hak warga negara (*the citizen's rights*). Namun, karena hak asasi manusia itu telah tercantum dengan tegas dalam UUD 1945, sehingga juga telah resmi menjadi hak konstitusional setiap warga negara atau “*constitutional rights*”.

Walaupun demikian, tetap harus dipahami bahwa tidak semua “*constitutional rights*” identik dengan “*human rights*”. Terdapat hak konstitusional warga negara (*the citizen's constitutional rights*) yang bukan atau tidak termasuk ke dalam pengertian hak asasi manusia (*human rights*). Misalnya, hak setiap warga negara untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan adalah “*the citizen's constitutional rights*”, tetapi tidak berlaku bagi setiap orang yang bukan warga negara. Karena itu, tidak semua “*the citizen's rights*” adalah “*the*

⁸³Jimly Asshiddiqie, *Hak Konstitusional Perempuan Dan Tantangan Penegakannya*, Makalah disampaikan pada acara Dialog Publik dan Konsultasi Nasional Komnas Perempuan “Perempuan dan Konstitusi di Era Otonomi Daerah: Tantangan dan Penyikapan Bersama”, Jakarta, 27 Nopember 2007.

⁸⁴Lihat Pasal 1 angka 1 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

human rights”, akan tetapi dapat dikatakan bahwa semua “*the human rights*” juga adalah sekaligus merupakan “*the citizen’s rights*”.

Sebelum dilakukan perubahan, UUD 1945 dapat dikatakan tidak mencantumkan secara tegas mengenai jaminan hak asasi manusia. Kalaupun dapat dianggap bahwa UUD 1945 juga mengandung beberapa aspek ide tentang HAM, maka yang dirumuskan dalam UUD 1945 sangatlah sumir sifatnya. Setelah Perubahan UUD 1945, terutama perubahan kedua pada 2000, ketentuan mengenai hak asasi manusia dalam UUD 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, meskipun sebenarnya pemahaman HAM di Indonesia sebagai tatanan nilai, norma, sikap yang hidup di masyarakat dan acuan bertindak pada dasarnya berlangsung sudah cukup lama. Berikut adalah perkembangan HAM di Indonesia:⁸⁵

2.2.1. Periode Sebelum Kemerdekaan (1908 – 1945)

- a. Dalam konteks pemikiran HAM, Boedi Oetomo telah memperlihatkan kesadaran dalam berserikat dan mengeluarkan pendapat melalui petisi yang dilakukannya kepada pemerintah kolonial maupun dalam tulisan yang dalam surat kabar “*goeroe desa*”. Bentuk pemikiran HAM Boedi Oetomo tersebut merupakan bidang hak kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat.
- b. Perhimpunan Indonesia, lebih menitikberatkan pada hak untuk menentukan nasib sendiri.
- c. Sarekat Islam, menekankan pada usaha-usaha untuk memperoleh penghidupan yang layak dan bebas dari penindasan dan diskriminasi rasial.
- d. Partai Komunis Indonesia, sebagai partai yang berlandaskan paham Marxisme lebih condong pada hak-hak yang bersifat sosial dan menyentuh isu-isu yang berkenaan dengan alat produksi.

⁸⁵Secara garis besar Bagir Manan membagi perkembangan dan pemikiran HAM di Indonesia dalam dua periode yaitu periode sebelum Kemerdekaan (1908-1945) dan periode setelah Kemerdekaan (1945-sekarang). Lihat Bagir Manan, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan HAM di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2001), hal. 57.

- e. Indische Partij, pemikiran HAM yang paling menonjol adalah hak untuk mendapatkan kemerdekaan serta mendapatkan perlakuan yang sama dan hak kemerdekaan.
- f. Partai Nasional Indonesia, mengedepankan pada hak untuk memperoleh kemerdekaan.
- g. Organisasi Pendidikan Nasional Indonesia, menekankan pada hak politik yaitu hak untuk mengeluarkan pendapat, hak untuk menentukan nasib sendiri, hak berserikat dan berkumpul, hak persamaan di muka hukum serta hak untuk turut dalam penyelenggaraan Negara.
- h. Pemikiran HAM sebelum kemerdekaan juga terjadi dalam perdebatan pada sidang BPUPKI antara Soekarno dan Soepomo di satu pihak, dengan Mohammad Hatta dan Mohammad Yamin pada pihak lain. Perdebatan pemikiran HAM yang terjadi dalam sidang BPUPKI berkaitan dengan masalah hak persamaan kedudukan di muka hukum, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, hak untuk memeluk agama dan kepercayaan, hak berserikat, hak untuk berkumpul, serta hak untuk mengeluarkan pikiran dengan tulisan dan lisan.

Kenyataan adanya selisih pendapat tentang HAM telah muncul sejak perumusan UUD 1945 yang dapat dilihat dan pendapat masing-masing tim perumus. Ini merupakan hal yang wajar dalam sebuah forum rembuk sekelas itu. Soekarno dan Soepomo dapat dikatakan menolak untuk dimasukkannya HAM individual di dalam UUD, karena negara Indonesia akan didirikan di atas paham kekeluargaan. Ini berarti bahwa Soekarno-Soepomo menghendaki perlindungan HAM komunal yang lebih memberi gerak bagi tampilnya pemerintahan otoriter namun bijak.⁸⁶

⁸⁶Lebih lanjut Soekarno menegaskan bahwa: “....., buanglah sama sekali paham individualisme itu, jangan dimasukkan di dalam Undang-Undang Dasar kita yang dinamakan “*rights of the citizen*”, sebagai yang dianjurkan oleh republik Prancis itu adanya, kita menghendaki keadilan sosial. Buat apa Grondwet menuliskan bahwa manusia, bukan saja mempunyai kemerdekaan suara, kemerdekaan hak memberikan suara, mengadakan persidangan berapat, jika misalnya tidak ada *sosiale rechtvaardigheid* yang demikian itu? Buat apa kita membikin Grondwet kalau ia tidak dapat mengisi perut yang mati kelaparan?, ikalau kita hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, paham tolong-menolong, paham gotong royong, dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap paham individualisme dan liberalisme dari padanya”. Lihat Soekarno-Soepomo dalam Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hal. 165-166.

Sejalan dengan itu Soepomo berpendapat bahwa:⁸⁷ “....., dalam Undang-Undang Dasar kita tidak bisa memasukkan pasal-pasal yang tidak berdasarkan aliran kekeluargaan, meskipun sebenarnya kita ingin sekali memasukkannya. Jikalau hal itu kita masukkan, sebetulnya pada hakikatnya Undang-Undang Dasar itu berdasar atas sifat perseorangan, dengan demikian sistem Undang-Undang Dasar bertentangan dengan konstruksinya.” Selanjutnya, ketika menjawab pertanyaan anggota BPUPKI, yaitu Maria Ulfah, Soepomo menjawab, bahwa kita tidak perlu memasukkan pasal-pasal “hak asasi manusia” ke dalam UUD, karena kita telah memilih dasar “kedaulatan rakyat.”⁸⁸

Berseberangan dengan pendapat Soekarno dan Soepomo, Moh. Hatta dan Moh. Yamin sebaliknya berpendapat bahwa ketentuan tentang hak asasi manusia perlu dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar. Akibat dari silang pendapat antara para perumus Undang-Undang Dasar tersebut, maka akhirnya terdapat titik temu, yaitu meskipun ketentuan hak asasi manusia diakomodasi dalam Undang-Undang Dasar, tetapi tidak secara utuh mengakomodasi apa yang disebut hak-hak individualisme oleh Soekarno.

Bentuk konkret Moh. Hatta dan Moh. Yamin sebagai pihak yang mengusulkan hak asasi manusia masuk ke dalam ketentuan Undang-Undang Dasar, dapat ditelaah dari pendapat Moh. Hatta dan Moh. Yamin dalam kesempatan perumusan UUD, di mana Moh. Hatta menegaskan sebagai berikut.⁸⁹ “....., ada baiknya dalam salah satu pasal, misalnya pasal mengenai warga negara, disebutkan juga di sebelah hak yang sudah diberikan kepadanya misalnya tiap-tiap warga negara jangan takut mengeluarkan suaranya. Yang perlu disebutkan di sini hak untuk berkumpul dan bersidang atau menyurat, dan lain-lain..... tanggungan ini perlu untuk menjaga supaya negara tidak menjadi negara kekuasaan.”

Sejalan dengan itu, Moh. Yamin mengemukakan:⁹⁰ “Supaya aturan kemerdekaan warga negara dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar seluas-luasnya. Saya menolak segala alasan yang dimajukan untuk tidak memasukkannya.” Pada akhirnya, bentuk akomodasi dari keinginan untuk

⁸⁷*Ibid.*

⁸⁸*Ibid.*

⁸⁹*Ibid.*

⁹⁰*Ibid.*

memasukkan hak asasi manusia ke dalam ketentuan Undang-Undang Dasar terlaksana, meskipun hanya dilakukan secara terbatas, yaitu dalam Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, dan Pasal 31. Artinya, yang penting hak asasi manusia diakui di dalam UUD 1945, tetapi pelaksanaannya masih harus diatur dalam UU yang dapat dibuat oleh pemerintah bersama DPR.⁹¹

2.2.2. Periode Setelah Kemerdekaan (1945 – sekarang)

2.2.2.1. Periode 1945 – 1950

Pemikiran HAM pada periode awal kemerdekaan masih pada hak untuk merdeka, hak kebebasan untuk berserikat melalui organisasi politik yang didirikan serta hak kebebasan untuk menyampaikan pendapat terutama di parlemen. Pemikiran HAM telah mendapat legitimasi secara formal karena telah memperoleh pengaturan dan masuk kedalam hukum dasar Negara (konstitusi), yaitu UUD 1945. komitmen terhadap HAM pada periode awal sebagaimana ditunjukkan dalam Maklumat Pemerintah tanggal 1 November 1945. Langkah selanjutnya memberikan keleluasaan kepada rakyat untuk mendirikan partai politik. Sebagaimana tertera dalam Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945.

2.2.2.2. Periode 1950 – 1959

Dalam perjalanan Negara Indonesia, Periode ini dikenal dengan sebutan periode “Demokrasi Parlemerter”. Pemikiran HAM pada periode ini menempatkan momentum yang sangat membanggakan, karena suasana kebebasan yang menjadi semangat demokrasi liberal atau demokrasi parlemerter mendapatkan tempat di kalangan elit politik. Seperti dikemukakan oleh Bagir Manan pemikiran dan aktualisasi HAM pada periode ini mengalami “pasang” dan menikmati “bulan madu“ kebebasan.⁹² Indikatornya menurut ahli hukum tata Negara ini ada lima aspek. *Pertama*, semakin banyak tumbuh partai-partai politik dengan beragam ideologinya masing-masing. *Kedua*, Kebebasan pers sebagai pilar demokrasi betul-betul menikmati kebebasannya. *Ketiga*, pemilihan umum sebagai pilar lain dari demokrasi berlangsung dalam suasana kebebasan, adil (*fair*) dan demokratis. *Keempat*, parlemen atau dewan perwakilan rakyat resprentasi dari

⁹¹*Ibid.*

⁹²Bagir Manan, *Loc.Cit.*

kedaulatan rakyat menunjukkan kinerja dan kelasnya sebagai wakil rakyat dengan melakukan kontrol yang semakin efektif terhadap eksekutif. *Kelima*, wacana dan pemikiran tentang HAM mendapatkan iklim yang kondusif sejalan dengan tumbuhnya kekuasaan yang memberikan ruang kebebasan.

2.2.2.3. Periode 1959 – 1966

Pada periode ini sistem pemerintahan yang berlaku adalah sistem demokrasi terpimpin sebagai reaksi penolakan Soekarno terhadap sistem demokrasi Parlementer. Pada sistem ini (demokrasi terpimpin) kekuasaan berpusat pada dan berada ditangan presiden. Akibat dari sistem demokrasi terpimpin, Presiden melakukan tindakan inkonstitusional baik pada tataran supratruktur politik maupun dalam tataran infrastruktur politik. Dalam kaitan dengan HAM, telah terjadi pemasangan hak asasi masyarakat yaitu hak sipil dan dan hak politik.

Di tahun 1959, Soekarno melalui Dekrit Presiden telah mengembalikan konstitusi pada UUD 1945, dan seperti pada awalnya disusun, kembali lahir pengaturan yang terbatas dalam soal hak-hak asasi manusia. Dalam sisi inilah, demokrasi ala Soekarno (demokrasi terpimpin atau *guided democracy*) telah memperlihatkan adanya pintu masuk otoritarianisme, sehingga banyak kalangan yang menganggap demokrasi menjadi kurang sehat.⁹³

2.2.2.4. Periode 1966 – 1998

Setelah terjadi peralihan pemerintahan dari Soekarno ke Soeharto, ada semangat untuk menegakkan HAM. Pada masa awal periode ini telah diadakan berbagai seminar tentang HAM. Salah satu seminar tentang HAM dilaksanakan pada tahun 1967 yang merekomendasikan gagasan tentang perlunya pembentukan Pengadilan HAM, pembentukan Komisi dan Pengadilan HAM untuk wilayah Asia. Selanjutnya pada pada tahun 1968 diadakan seminar Nasional Hukum II yang merekomendasikan perlunya hak uji materil (*judical review*) untuk dilakukan guna melindungi HAM. Begitu pula dalam rangka pelaksanaan TAP MPRS No. XIV/MPRS 1966 MPRS melalui Panitia Ad Hoc IV telah menyiapkan

⁹³<http://prayudialin.blogspot.com/2011/02/hak-hak-konstitusional-warga-negara.html>, diunduh 23 Mei 2011.

rumusan yang akan dituangkan dalam piagam tentang hak-hak asasi manusia dan hak-hak serta Kewajiban Warganegara. Sementara itu, pada sekitar awal tahun 1970-an sampai periode akhir 1980-an persoalan HAM mengalami kemunduran, karena HAM tidak lagi dihormati, dilindungi, dan ditegakkan. Pemerintah pada periode ini bersifat defensif dan represif yang dicerminkan dari produk hukum yang umumnya restriktif terhadap HAM. Sikap defensif pemerintah tercermin dalam ungkapan bahwa HAM adalah produk pemikiran barat yang tidak sesuai dengan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila serta bangsa Indonesia sudah terlebih dahulu mengenal HAM sebagaimana tertuang dalam rumusan UUD 1945 yang terlebih dahulu dibandingkan dengan Deklarasi Universal HAM. Selain itu sikap defensif pemerintah ini berdasarkan pada anggapan bahwa isu HAM seringkali digunakan oleh negara-negara Barat untuk memojokkan Negara yang sedang berkembang seperti Indonesia.

Meskipun dari pihak pemerintah mengalami kevakuman bahkan kemunduran, pemikiran HAM nampaknya terus ada pada periode ini terutama dikalangan masyarakat yang dimotori oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan masyarakat akademisi yang concern terhadap penegakan HAM. Upaya yang dilakukan oleh masyarakat melalui pembentukan jaringan dan lobi internasional terkait dengan pelanggaran HAM yang terjadi seperti kasus Tanjung Priok, Kedung Ombo, DOM di Aceh, kasus di Irian Jaya, dan sebagainya. Upaya yang dilakukan oleh masyarakat menjelang periode 1990-an nampak memperoleh hasil yang menggembirakan karena terjadi pergeseran strategi pemerintah dari represif dan defensif menjadi ke strategi akomodatif terhadap tuntutan yang berkaitan dengan penegakan HAM. Salah satu sikap akomodatif pemerintah terhadap tuntutan penegakan HAM adalah dibentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) berdasarkan KEPRES Nomor 50 Tahun 1993 tertanggal 7 Juni 1993. Lembaga ini bertugas untuk memantau dan menyelidiki pelaksanaan HAM, serta memberi pendapat, pertimbangan, dan saran kepada pemerintah perihal pelaksanaan HAM. Praktis di saat rezim Orde Baru di bawah Soeharto berkuasa, konsepsi jaminan hak asasi manusia dalam UUD 1945 justru sama sekali tidak diimplementasikan. Meskipun jaminan hak asasi manusia telah diatur jelas dalam konstitusi, tidak serta merta di tengah rezim militer otoritarian

akan mengimplementasikannya seiring dengan teks-teks konstitusional untuk melindungi hak-hak asasi manusia. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dikebiri atas nama stabilisasi politik dan ekonomi.

2.2.2.5. Periode 1998 – sekarang

Pergantian rezim pemerintahan pada tahun 1998 memberikan dampak yang sangat besar pada pemajuan dan perlindungan HAM di Indonesia. Pada saat ini mulai dilakukan pengkajian terhadap beberapa kebijakan pemerintah orde baru yang berlawanan dengan pemajuan dan perlindungan HAM. Selanjutnya dilakukan penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberlakuan HAM dalam kehidupan ketatanegaraan dan masyarakat di Indonesia. Hasil dari pengkajian tersebut menunjukkan banyaknya norma dan ketentuan hukum nasional khususnya yang terkait dengan penegakan HAM diadopsi dari hukum dan instrumen Internasional dalam bidang HAM. Strategi penegakan HAM pada periode ini dilakukan melalui dua tahap yaitu: *pertama*, tahap status penentuan dan *kedua*, tahap penataan aturan secara konsisten. Pada tahap status penentuan, telah ditetapkan beberapa penentuan perundang-undangan tentang HAM seperti amandemen konstitusi Negara (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), ketetapan MPR (TAP MPR), Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), dan ketentuan perundang-undangan lainnya.

Dari sisi kebebasan berserikat dan berkumpul, era reformasi benar-benar menjadi surga bagi aktivis, karena kebebasan berbicara dan membentuk organisasi sebagai pengejawantahan kebebasan berserikat dan berkumpul memperoleh tempat secara memadai. Secara statistik, keberadaan organisasi masyarakat menunjukkan perkembangan jumlah yang sangat signifikan. Pada tahun 2005 tercatat sekitar 3.000 ormas, dan pada tahun 2010 telah tercatat sebanyak 9.000 ormas atau selama lima tahun telah terdaftar sekitar 6.000 ormas.⁹⁴ Menurut

⁹⁴Gamawan Fauzi, Menteri Dalam Negeri dalam rapat gabungan di DPR-RI, pada tanggal 30 Agustus 2010, menyatakan bahwa pertumbuhan organisasi masyarakat di Indonesia ternyata luar biasa cepatnya. Sebelum 2005, ada sekitar 3000 ormas tercatat yang mendaftarkan diri. Tahun 2010 ada sekitar 9000 ormas yang terdaftar di pusat, belum termasuk yang tidak terdaftar atau

Kepala Subdirektorat Organisasi Kemasyarakatan Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa Politik Kementerian Dalam Negeri, Bahtiar, dari lebih 100.000 organisasi masyarakat, yang terdaftar hanya 8000. Hal ini menunjukkan adanya gejala penyalahgunaan organisasi dimasyarakat.⁹⁵

Marak dan munculnya ormas-ormas baru merupakan konsekuensi logis dari dibukanya keran kebebasan berekspresi dalam kerangka mendorong perkembangan kehidupan demokrasi di negara kita. Selain itu, kehadiran ormas-ormas baru dengan berbagai bentuk dan landasan organisasi yang melatarbelakanginya, harus disambut positif sebagai manifestasi dari keinginan masyarakat luas untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Bila melihat perkembangan HAM di Indonesia, sebenarnya Indonesia pun telah mengadopsi nilai-nilai HAM dalam Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini disebabkan Indonesia sebagai negara hukum dan ciri-ciri negara hukum adalah wajib memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Namun, perkembangan pesat akan pengakuan dan penghargaan akan HAM di Indonesia dimulai sejak perubahan (amandemen) kedua UUD 1945 yang secara eksplisit memasukan ketentuan HAM menjadi bagian dari batang tubuh UUD 1945.⁹⁶ Pengakuan dan penghargaan HAM di Indonesia ditindak lanjuti dengan upaya pemberian perlindungan hukum kepada warga negara dengan membuat pengaturan tentang HAM dalam Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999⁹⁷, didirikannya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) yang diikuti dengan didirikannya Peradilan HAM di Indonesia, dan meratifikasi beberapa konvensi antara lain konvensi hak sipil dan politik dan

terdaftar di kementerian teknis terkait lainnya. Lihat <http://www.tempointeraktif.com>, Edisi Senin, 30 Agustus 2010.

⁹⁵Harian Kompas, Kamis, 21 April 2011, hal.2.

⁹⁶Memasukkan hak-hak asasi manusia ke dalam pasal-pasal konstitusi merupakan salah satu ciri konstitusi moderen. Setidaknya, dari 120an konstitusi di dunia, ada lebih dari 80 persen diantaranya yang telah memasukkan pasal-pasal hak asasi manusia, utamanya pasal-pasal dalam DUHAM. Perkembangan ini sesungguhnya merupakan konsekuensi tata pergaulan bangsa-bangsa sebagai bagian dari komunitas internasional, utamanya melalui organ Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Lihat R. Herlambang Perdana Wiratraman, *Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Setelah Amandemen UUD 1945: Konsep, Pengaturan dan Dinamika Implementasi*, (Jakarta: Jurnal Hukum Panta Rei, Vol. 1, No. 1 Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Desember 2007), hal. 3.

⁹⁷Safroeddin Bahar, *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hal 44.

konvensi hak ekonomi, sosial, dan budaya yang dirativikasi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005.

Jaminan konstitusional atas hak-hak asasi manusia memberikan dasar yang kokoh bagi rakyat pemilik kedaulatan, yang nota bene memiliki dasar historis untuk ikut menentukan corak kekuasaan negara⁹⁸. Dimasukkannya hak-hak asasi manusia ke dalam UUD 1945, melalui amandemen dalam beberapa tahun terakhir ini, dapat dicatat sebagai langkah awal dalam menjabarkan cita-cita bangsa ini untuk menghormati dan meningkatkan harkat dan martabatnya, sekaligus meletakkan rambu-rambu untuk mencegah lahirnya kembali penguasa negara yang otoriter⁹⁹.

Setelah dilakukannya perubahan dengan sendirinya UUD 1945 sebenarnya sudah dapat dijadikan dasar konstitusional untuk memperkokoh upaya-upaya peningkatan perlindungan HAM. Hak asasi manusia sebagai hak yang paling mendasar, harus diwujudkan secara konkrit, tidak hanya sekedar meratifikasi konvensi-konvensi HAM internasional, melainkan juga menerapkan hak-hak tersebut ke dalam hukum nasional. Indonesia sebagai negara anggota PBB, prinsip-prinsip HAM harus digabungkan ke dalam hukum positif, walaupun dengan catatan bahwa harus disesuaikan dengan kebudayaan bangsa Indonesia. Namun, menggunakan alasan demi menjaga kebudayaan bangsa untuk mengurangi makna dari HAM merupakan sebuah pengingkaran atas HAM itu sendiri. Sebagai instrumen yang bersifat universal, HAM seharusnya tidak hanya diakui keberadaannya secara mutlak, namun juga harus dijunjung tinggi. Ini menunjukkan penghormatan setinggi-tinggi terhadap nilai-nilai dalam HAM.

Dalam hal ini pemerintah berkewajiban untuk menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukan HAM agar menjadi norma-norma yang diterima menjadi landasan bagi warga negara dalam kehidupannya. HAM harus diarahkan untuk dapat membangun kehidupan masyarakat. Hak-hak asasi manusia bukan merupakan nilai-nilai dasar umum yang berakar dalam keadaan individu, melainkan dikondisikan ke dalam masyarakat. Perjuangan untuk menegakkan hak-hak asasi manusia tidak semata-mata terbatas pada penanaman kesadaran,

⁹⁸Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam konstitusi Indonesia: dari UUD 1945 sampai dengan amandemen UUD 1945 tahun 2002*, (Jakarta: Kencana, 2005), hal 78.

⁹⁹*Ibid*, hal 90.

melainkan juga upaya-upaya sadar untuk memperbaiki dan mengubah kondisi-kondisi yang merintang realisasi hak-hak asasi manusia itu sendiri.

Selain itu, pengakuan atas HAM sebagai nilai yang universal dan mendasar juga memberikan konsekuensi bagi Indonesia untuk menyelaraskan atau mengharmonisasikan HAM ke dalam peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku. Hal ini perlu dilakukan untuk menjamin bahwa nilai-nilai HAM itu memang menjadi prinsip dasar setiap peraturan perundang-undangan di Indonesia. Di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, terjadi perubahan yang signifikan, terutama dalam hal penegakan Hak-Hak Asasi Manusia (HAM). Aspek-aspek dalam HAM terus menjadi sorotan masyarakat dunia karena semakin timbul kesadaran bahwa muatannya merupakan bagian inheren dari kehidupan dan jati diri manusia¹⁰⁰.

Dalam hal ini yang menjadi sorotan masyarakat Indonesia mengenai HAM yang berkaitan dengan kebebasan berserikat adalah keberadaan organisasi masyarakat yang akhir-akhir ini cukup meresahkan masyarakat. Hal ini disebabkan karena adanya organisasi masyarakat yang selain membantu menciptakan ketertiban juga sangat meresahkan masyarakat, khususnya organisasi masyarakat yang kerap melakukan tindakan anarkis sehingga perlu dipertimbangkan untuk dibubarkan meskipun kebebasan berserikat telah dijamin dalam konstitusi (UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Konstitusi negara merupakan alat yang memberikan arahan dasar tentang bagaimana koridor berbangsa dan bernegara yang baik dan benar. Artinya, peraturan perundang-undangan apa pun harus merujuk pada ruh, makna, maksud, dan tujuan yang terkandung dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena pada dasarnya negara yang bersifat abstrak, dimana tindakan negara dilakukan oleh sekelompok orang atau kekuatan politik yang sedang memegang kekuasaan negara (pemerintah). Pemerintah inilah yang membuat keputusan atas nama negara dan kemudian dilaksanakan. Bukan tidak mungkin dalam implementasi dapat menyalahgunakan kekuasaannya. Untuk mencegah adanya

¹⁰⁰Majda El-Muhtaj, *HAM, DUHAM & RANHAM Indonesia*, <http://www.komisihukum.go.id/newsletter.php?act=detil&id=167&PHPSESSID=5ab4e70effd1cf650f587d1225a6e8d>. Diunduh 28 Januari 2010.

penyalahgunaan kekuasaan itulah konstitusi atau Undang-Undang Dasar disusun. Konstitusi lahir lahir untuk membatasi kekuasaan dalam negara sebagai keputusan politik tertinggi, sehingga konstitusi mempunyai kedudukan atau derajat supremasi dalam negara.¹⁰¹

Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itulah tertuang landasan konstitusional bagi warga negara untuk dapat berpartisipasi membangun negara dengan cara mengeluarkan pemikiran terbaiknya. Artinya pula, bahwa ekspresi partisipasi masyarakat dalam membangun negaranya dengan cara mengeluarkan pikiran dan pendapat serta berserikat adalah bentuk legitimasi yuridis atas kemerdekaan untuk berbeda pemikiran dan pendapat serta berserikat. Dengan demikian, perbedaan pendapat juga dapat berarti sebagai bentuk pengakuan atas realitas pluralisme yang ada di tengah-tengah masyarakat Indonesia.

Legitimasi adanya kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat dapat dilihat Pasal 28 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu: “Kemerdekaan berserikat berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Namun, pemberian jaminan tersebut terlihat sangat tegas dalam Pasal 28E ayat (3) Perubahan Kedua pada tahun 2000 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.”

Landasan konstitusional berekspresi menurut Pasal 28 UUD 1945, apabila kita cermati secara substansial mempunyai tiga makna kemerdekaan yang dapat diekspresikan oleh masyarakat dalam kerangka membangun bangsa dan negara, yaitu:

- a. kemerdekaan seseorang atau masyarakat untuk berserikat;
- b. kemerdekaan seseorang atau masyarakat untuk berkumpul; dan
- c. kemerdekaan seseorang atau masyarakat untuk mengeluarkan pendapat (pikiran), baik secara lisan maupun tulisan.

Namun, apabila melihat Pasal 28 UUD 1945 sebelum perubahan yang menentukan bahwa jaminan hak berserikat itu ditetapkan dengan undang-undang, berarti jaminan itu baru akan ada setelah ditetapkan dengan undang-undang.

¹⁰¹Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2008), hal. 119.

Karena itu, sebenarnya ketentuan asli Pasal 28 UUD 1945 itu bukan rumusan hak asasi manusia seperti umumnya dipahami. Pada waktu diperdebatkan dalam sidang-sidang BPUPKI pada bulan Juli 1945, rumusan asli Pasal 28 ini bermula dari usul Mohammad Hatta dan juga Mohammad Yamin yang menghendaki agar ketentuan mengenai hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat dapat dijamin dalam rangka Undang-Undang Dasar yang sedang disusun.¹⁰²

Akan tetapi, ide Hatta¹⁰³ (dan Yamin) ini ditolak dengan tegas oleh Soepomo dan Soekarno karena dianggap berbau individualisme dan liberalisme. Ide-ide tentang perlindungan hak asasi manusia yang lazim berkembang di negara-negara demokrasi liberal dan biasa dituangkan dalam jaminan konstitusi, dinilai tidak sesuai dengan cita negara kekeluargaan yang diusung oleh Soepomo. Karena itu, sebagai kompromi disepakatilah rumusan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 28 tersebut.¹⁰⁴ Hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat itu diakui penting dan karena itu disebut dalam UUD. Akan tetapi, jaminan mengenai hak itu tidak ditegaskan dalam UUD, melainkan hanya ditentukan akan diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, sebelum UU mengaturnya, hak itu sendiri tidak dijamin ada tidaknya.

Oleh karena itu, hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat yang dirumuskan dalam Pasal 28 UUD 1945 itu sama sekali tidak dapat disebut sebagai hak asasi manusia sebagaimana seharusnya. Pasal 28 itu sama sekali tidak mengandung jaminan hak asasi manusia seperti yang seharusnya menjadi muatan, konstitusi negara demokrasi. Rumusan ketentuan yang demikian itu sangat berbeda jika dibandingkan dengan ketentuan Pasal 28E ayat (3) hasil Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000. Berdasarkan Pasal 28E ayat (3) itu, hak untuk berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat diakui secara tegas.

Negara diharuskan menjamin perlindungan dan penghormatan serta pemajuan dalam rangka peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis. Karena itu, dapat dikatakan Pasal 28 yang berasal dari rumusan asli UUD 1945 sebelum Perubahan Kedua memang tidak cocok dan bertentangan

¹⁰²Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Ichtisar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1997), hal. 88-91.

¹⁰³*Ibid.*

¹⁰⁴*Ibid.*

dengan materi yang terkandung dalam Pasal 28E ayat (3). Seharusnya, pada waktu diadakan perubahan A dalam rangka Perubahan Kedua UUD 1945, ketentuan Pasal 28 ini dihilangkan dan diganti dengan Pasal 28E ayat (3) itu. Karena substansinya secara jelas disempurnakan oleh ketentuan Pasal 28E ayat (3) tersebut. Akan tetapi, karena rumusan Pasal 28 yang asli itu masih tetap diberlakukan karena tidak dicoret, kita harus memahami pengertiannya dalam konteks Pasal 28E ayat (3). Perubahan UUD 1945 tidak menyentuh Pasal 28, tetapi mengadopsi norma baru dalam Pasal 28E ayat (3) sebagai pelengkap jaminan hak asasi manusia yang seharusnya menjadi muatan konstitusi negara demokrasi. Dengan kata lain, adalah untuk menegaskan bahwa hak asasi manusia yang menjadi hak konstitusi warga negara, dan yang menjadi kewajiban Negara terutama Pemerintah untuk melindungi, menghormati, memajukan, dan memenuhinya.

Pasal 28 yang sekarang berada dalam Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk harus dibaca dalam konteks kaedah hukum yang terkandung dalam Pasal 28E ayat (3) yang berada dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia. Artinya, kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, baik secara lisan ataupun tulisan, memang telah dijamin secara tegas dalam UUD 1945, meskipun ketentuan pelaksanaannya dapat diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Adanya jaminan konstitusional itu memang tidak menghilangkan keperluan akan pengaturan lebih lanjut pelaksanaan hak-hak itu dengan undang-undang seperti dimaksud oleh Pasal 28 UUD 1945.

Kemerdekaan berserikat atau *freedom of association* itu sendiri merupakan salah satu bentuk ekspresi pendapat dan aspirasi atas ide-ide yang disalurkan dengan cara bekerjasama dengan orang yang seide atau seaspirasi (*freedom of expression*). Dalam Undang-Undang Dasar 1945, hak atas kemerdekaan pikiran, pendapat, sikap, dan hati nurani itu dijamin dengan tegas oleh Pasal 28E ayat (2). Pasal ini menyatakan: “*Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.*”

Memang di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempatkan hubungan hak atas kebebasan berpendapat (*freedom of expression*)

dengan hak atas kemerdekaan berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly and association*) terkait erat satu sama lain. Dianggap sebagai elemen yang esensial dalam setiap masyarakat demokratis dimanapun juga. (*Freedom of assembly and association have been described as being not only cognate to freedom of expression, but as another essential element; of any democratic society*).¹⁰⁵ Hubungan antara prinsip *freedom of expression* dengan prinsip *freedom of assembly* dan prinsip *freedom of association* itu bersifat saling tergantung satu sama lain (*interdependent*).

Prinsip kebebasan berpikir dan berpendapat secara lisan ataupun tulisan, dengan sendirinya akan lumpuh, jika tidak ada jaminan bagi setiap orang untuk berkumpul dan berserikat. Sebaliknya, kemerdekaan atau kebebasan berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly and association*) juga tidak akan ada artinya apabila kebebasan berpikir dan kebebasan berpendapat tidak dijamin sebagaimana mestinya. Tidak ada gunanya bebas berorganisasi, tetapi orang tidak bebas berpikir. Jika tidak ada kebebasan berpikir, maka menjadi anggota suatu organisasi malah dapat menyebabkan orang semakin tidak merdeka untuk berpikir. Setiap orang harus dijamin untuk bebas dan merdeka berpikir dan mengekspresikan pikirannya itu dalam bahasa lisan, tulisan, ataupun gambar, melalui komunikasi langsung atau pun melalui media cetak, elektronik, atau lainnya, disalurkan sendiri atau pun secara bersama-sama melalui saluran kelembagaan organisasi.

Konsepsi HAM dalam UUD 1945 Pasca Amandemen, dengan memasukkan hak-hak asasi manusia ke dalam pasal-pasal konstitusi merupakan salah satu ciri konstitusi moderen. Setidaknya, dari 120an konstitusi di dunia, ada lebih dari 80 persen diantaranya yang telah memasukkan pasal-pasal hak asasi manusia, utamanya pasal-pasal dalam DUHAM.¹⁰⁶ Perkembangan ini sesungguhnya merupakan konsekuensi tata pergaulan bangsa-bangsa sebagai

¹⁰⁵Kabudi, P.J., *Human Rights Jurisprudence in East Africa: A Comparative Study of Fundamental Rights and Freedoms of the Individual in Tanzania, Kenya, and Uganda*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1965), hal. 297.

¹⁰⁶Prayudialin, *Loc. Cit.*

bagian dari komunitas internasional, utamanya melalui organ Perserikatan Bangsa-Bangsa.¹⁰⁷

DUHAM 1948 kemudian banyak diadopsi dalam Konstitusi RIS maupun UUD Sementara 1950, dimana konstitusi-konstitusi tersebut merupakan konstitusi yang paling berhasil memasukkan hampir keseluruhan pasal-pasal hak asasi manusia yang diatur dalam DUHAM.¹⁰⁸

Meskipun demikian, dalam konteks sejarah dan secara konsepsional, Undang-Undang Dasar 1945 yang telah lahir sebelum DUHAM memiliki perspektif hak asasi manusia yang cukup progresif, karena sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, alinea kesatu: *“Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.”*

Sebagaimana telah diutarakan sebelumnya, masalah Hak Asasi Manusia (HAM) secara jelas diatur dalam UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah dilakukan perubahan (diamandemen).¹⁰⁹ Perlu diakui bahwa perubahan UUD 1945 hasil amandemen adalah lebih baik dibandingkan dengan konstitusi sebelumnya dalam membangun sistem ketatanegaraan, salah satunya terkait dengan meluasnya pengaturan jaminan hak-hak asasi manusia, terutama menyangkut kebebasan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran dengan lisan atau tulisan.

¹⁰⁷Sejak dideklarasikannya sejumlah hak-hak asasi manusia dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia atau biasa disebut DUHAM 1948 (Universal Declaration of Human Rights) oleh PBB, yang kemudian diikuti oleh sejumlah kovenan maupun konvensi internasional tentang hak asasi manusia, maka secara bertahap diadopsi oleh negara-negara sebagai bentuk pengakuan rezim normatif internasional yang dikonstruksi untuk menata hubungan internasional.

¹⁰⁸Prayudialin, *Ibid.*

¹⁰⁹Dalam UUD 1945 memuat masalah HAM antara lain hak tentang merdeka disebut pada bagian pembukaan alinea kesatu, hak berserikat diatur pada Pasal 28, hak memeluk agama pada Pasal 29, hak membela negara pada Pasal 30, dan hak mendapat pendidikan terdapat pada Pasal 31. Sementara dalam UUD 1945 perubahan (diamandemen), masalah HAM secara khusus diatur dalam Bab XA, mulai dari Pasal 28A sampai dengan Pasal 28 J.

BAB 3
PEMBEKUAN DAN PEMBUBARAN
ORGANISASI KEMASYARAKATAN DALAM UNDANG-UNDANG
NOMOR 8 TAHUN 1985 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN

3.1. PENGERTIAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN

Kata “organisasi” berasal dari bahasa Yunani, yaitu “*organon*” dan istilah Latin, yaitu “*organum*”, yang berarti alat, bagian, anggota atau badan.¹¹⁰ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, “organisasi” adalah kesatuan (susunan dan sebagainya) yang terdiri atas bagian-bagian (orang dan sebagainya) dalam perkumpulan untuk tujuan tertentu; kelompok kerja sama antara orang-orang yg diadakan untuk mencapai tujuan bersama.¹¹¹ Menurut Baddudu-Zain, “organisasi” adalah susunan, aturan atau perkumpulan dari kelompok orang tertentu dengan dasar ideologi (cita-cita) yang sama.¹¹² Chester Barnard memberikan pengertian “organisasi” yaitu suatu sistem dari aktivitas kerja sama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih. Adapun James D. Mooney mengemukakan bahwa “organisasi” adalah bentuk setiap perserikatan manusia untuk mencapai suatu tujuan bersama.¹¹³

Menurut M. Manulang, ciri suatu organisasi, yaitu:¹¹⁴

1. adanya sekelompok orang;
2. antarmubungan yang terjadi dalam suatu kerjasama yang harmonis; dan
3. kerja sama didasarkan atas hak, kewajiban atau tanggung jawab masing-masing orang untuk mencapai tujuan.

Sondang P. Siagian menerangkan bahwa organisasi dapat ditinjau dari tiga sudut pandang, yaitu: organisasi sebagai wadah, sebagai proses, dan sebagai kumpulan orang.¹¹⁵

¹¹⁰M. Manulang, *Dasar-Dasar Manajemen*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hal. 67.

¹¹¹Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam Jaringan diunduh dari <http://pusatbahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php>, 12 Mei 2011.

¹¹²Baddudu-Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hal. 967.

¹¹³M. Manulang, *Op.cit.*, hal. 68.

¹¹⁴*Ibid.*

¹¹⁵Lebih lanjut yang dimaksud dengan: pertama, organisasi sebagai wadah, yaitu tempat kegiatan-kegiatan administrasi dan manajemen dijalankan dan sifatnya adalah “relatif statis”; kedua, organisasi sebagai proses, yaitu interaksi antara orang-orang yang menjadi anggota organisasi dan sifatnya “dinamis”; ketiga, organisasi sebagai kumpulan orang, yang tidak lain adalah organisasi sebagai wadah. Organisasi sebagai wadah berarti: 1) organisasi sebagai

Berdasarkan uraian tersebut, organisasi merupakan wadah dan wadah itu tidak mungkin terbentuk kalau tidak dibentuk oleh para pemrakarsa organisasi yang kemudian sekaligus menjadi anggota organisasi tersebut. Pembentukan wadah organisasi itu berangkat dari kesamaan visi, misi, dan ideologi karena kesamaan visi, misi, dan ideologi itu kemudian menetapkan tujuan yang sama, terbentuk secara terstruktur dari mulai pimpinan tertinggi sampai terendah, serta menetapkan arah kebijakan dan program kerjanya dalam mencapai tujuan organisasi.

Menurut Nia Kania Winayanti, suatu organisasi secara hakiki harus memenuhi syarat sebagai berikut:¹¹⁶

1. Adanya pendiri sebagai pemrakarsa terbentuknya suatu wadah organisasi tertentu;
2. Mempunyai anggota yang jelas, di mana para pemrakarsa biasanya sekaligus juga sebagai anggota organisasi yang bersangkutan;
3. Mempunyai landasan hukum internal organisasi, sebagai aturan main menjalankan organisasi yang disebut Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) organisasi;
4. Adanya kepengurusan organisasi. Organisasi yang mempunyai struktur organisasi pada setiap tingkat wilayah kepengurusannya, dengan kewenangan tanggung jawab pada setiap tingkatan kepengurus yang jelas (*job description*);
5. Mempunyai arah kebijakan dan program kerja yang jelas yang berlandaskan pada visi dan misi guna mencapai tujuan organisasi;
6. Mempunyai sistem kaderisasi dan regenerasi yang jelas yang berlandaskan pada aspek moralitas, loyaliti integritas, tanggung jawab, dan prestasi.

Dengan demikian, organisasi akan berjalan sesuai dengan konsep, cara, dan dinamikanya masing-masing tanpa harus ada intervensi kepentingan politik

penggambaran jaringan hubungan kerja dan pekerjaan yang sifatnya formal atas dasar kedudukan atau jabatan yang diperuntukkan untuk setiap anggota organisasi; 2) organisasi merupakan susunan hierarki yang secara jelas menggambarkan garis wewenang dan tanggung jawab; 3) organisasi merupakan alat yang berstruktur permanen yang fleksibel (dimungkinkan dilakukan perubahan), sehingga apa yang terjadi dan akan terjadi dalam organisasi relatif tetap sifatnya dan karenanya dapat diperkirakan. Lihat Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, 1980), hal. 68.

¹¹⁶Nia Kania Winayanti, *Dasar Hukum Pendirian dan Pembubaran ORMAS (Organisasi Kemasyarakatan)*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisa, 2011), hal. 13-14.

dari penguasa/pemerintah. Kepentingan pemerintah dalam konteks ini, cukup dalam tataran pengawasan, agar organisasi tidak keluar dari ruh dan cita-cita konstitusi negara.

Sementara pengertian “kemasyarakatan” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, berasal dari kata “masyarakat” yang berarti sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yg mereka anggap sama. Adapun “kemasyarakatan” berarti perihal (mengenai) masyarakat.¹¹⁷ Kata “masyarakat” yang berarti kumpulan individu yang menjalin kehidupan bersama sebagai kesatuan yang besar yang saling membutuhkan, memiliki ciri-ciri yang sama sebagai kelompok.¹¹⁸

Pengertian ”organisasi kemasyarakatan” dapat diperoleh dengan menggabungkan pengertian “organisasi” dengan pengertian “kemasyarakatan”, sehingga pengertian “organisasi kemasyarakatan” adalah wadah yang dibentuk sekelompok orang, yang mempunyai visi, misi, ideologi, tujuan yang sama, mempunyai anggota yang jelas, mempunyai kepengurusan yang terstruktur sesuai hierarki, kewenangan, dan tanggung jawabnya masing-masing, dalam rangka memperjuangkan anggota dan kelompoknya dibidang/mengenai/perihal kemasyarakatan seperti pendidikan/kesehatan, keagamaan, kepemudaan, dan lain-lain dalam arti kemasyarakatan seluas-luasnya.¹¹⁹

Organisasi kemasyarakatan secara konkret merupakan organisasi yang sifat dan strukturnya teratur, biasanya mulai dari tingkat tertinggi/pusat sampai tingkat terendah/pimpinan di tingkat daerah (cabang) atau bahkan rukun warga. Dalam tataran implementasinya, secara teoritik bahwa organisasi kemasyarakatan mempunyai ciri umum sebagaimana halnya organisasi lain pada umumnya, yaitu:

1. Terbentuk dalam suatu kesatuan kelompok tertentu untuk kepentingan dan tujuan tertentu;
2. Merupakan tempat berinteraksi antara sesama anggota organisasi;

¹¹⁷Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam Jaringan diunduh dari <http://pusatbahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php>, 12 Mei 2011.

¹¹⁸Baddudu-Zain, *Op.Cit. hal.* 872.

¹¹⁹Nia Kania Winayanti, *Op.Cit.*, hal. 15.

3. Berlangsungnya interaksi antara pengurus dengan anggotanya. Hal ini, berkaitan dengan operasionalisasi organisasi dalam menjalankan kiprah dan mencapai tujuan organisasi;
4. Terbangun dalam sebuah organ struktur tertentu, norma dan kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan visi-misi organisasi yang bersangkutan. Artinya, dalam sebuah organisasi berlangsung hubungan norma, kaidah-kaidah manajemen di dalamnya, sebagai syarat berjalannya sebuah organisasi dalam melakukan kiprahnya di tengah-tengah masyarakat secara teratur dan baik.

Dalam Pasal 1 UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, organisasi kemasyarakatan adalah organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Maha Esa, untuk berperan serta dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Penjelasan Pasal 1 UU Nomor 8 Tahun 1985 menjelaskan bahwa salah satu ciri penting dari organisasi kemasyarakatan adalah kesukarelaan dalam pembentukan dan keanggotaannya. Artinya, anggota masyarakat negara Republik Indonesia diberikan kebebasan untuk membentuk, memilih, bergabung dalam organisasi kemasyarakatan yang diminatinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama dan kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa, atau bergabung terhadap organisasi kemasyarakatan yang mempunyai lebih dari satu ciri dan/atau kekhususan.

Nia Kania Winayanti secara umum menggambarkan ciri organisasi kemasyarakatan sebagai berikut:¹²⁰

- a. organisasi yang dibentuk oleh masyarakat dengan dasar sukarela;
- b. alat perjuangan dan pengabdian satu bidang kemasyarakatan tertentu atau lebih;
- c. sebagai wadah berekspresi anggota masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

¹²⁰ *Ibid.*, hal. 15-16.

- d. kegiatannya bukan merupakan kegiatan politik, tetapi gerak langkah dan kegiatan dari setiap program organisasinya dapat mempunyai dampak politik.

Berdasarkan empat ciri tersebut, lebih jauh mengelompokkan organisasi kemasyarakatan secara umum menjadi dua kelompok, yaitu:¹²¹

1. Organisasi kemasyarakatan yang bergerak dalam satu bidang kekhususan. Organisasi kemasyarakatan yang termasuk dalam kelompok ini, biasanya adalah organisasi profesi, seperti Persatuan Insinyur Indonesia (PII), Indonesian Mining Association (IMA), Ikatan Ahli Geologi Indonesia (IAGI), Ikatan Dokter Indonesia (IDI) Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI), Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI), dan lain-lain;
2. Organisasi kemasyarakatan yang bergerak dan/atau mempunyai kegiatan bidang kemasyarakatan lebih dari satu kekhususan, seperti Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama (NU), Persatuan Islam (Persis), Huria Kristen Batak Protestan (HKBP), dan lain-lain. Di mana dalam praktiknya selalu organisasi keagamaan/dakwah, juga bergerak dalam bidang kemasyarakatan lainnya seperti pendidikan, kesehatan, dan persoalan-persoalan sosial lainnya.

Selain itu, Ronald Rofiandri mendiskripsikan konfigurasi ormas di Indonesia secara sederhana berdasarkan kecenderungan/orientasi dan kiprah organisasi, yaitu:¹²²

- a. Ormas yang merupakan *underbow* secara langsung maupun tidak langsung dari partai politik, seperti Musyawarah Kekeluargaan Kegotong Royongan (MKGR) yang umumnya pengurus merupakan kader Partai Golkar.
- b. Ormas keagamaan, seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah.
- c. Ormas yang didasarkan pada komunitas etnis yang eksis di suatu wilayah, seperti Forum Betawi Rempug (FBR).
- d. Ormas yang berdiri berawal dari keprihatinan terhadap kondisi bangsa yang mengalami keterpurukan di berbagai bidang kehidupan, seperti Perhimpunan

¹²¹*Ibid.*, hal. 16.

¹²²Ronald Rofiandri, *UU Ormas: Sejarah dan Implementasi*, Makalah, PSHK pshk.or.id/site/download.php?docid=5f5243e9e0f1dde42c0212368295ae17, Diunduh 2 Maret 2011.

Nasional Indonesia (Pernasindo), terakhir lahir Nasional Demokrat (Nasdem).

Sementara itu, menurut Rustam Ibrahim kategorisasi organisasi masyarakat sosial (OMS) di Indonesia, terbagi ke dalam 19 (sembilan belas) jenis kelompok atau organisasi, yaitu:¹²³

1. Kelompok atau organisasi petani dan nelayan;
2. Kamar Dagang dan Industri (Kadin), asosiasi-asosiasi pengusaha;
3. Organisasi profesi, antara lain pengacara, dokter, guru, insinyur, akuntan;
4. Serikat pekerja atau serikat buruh;
5. Badan Perwakilan Desa (BPD)/Dewan Kelurahan;
6. Kelompok-kelompok pengajian, antara lain majelis taklim dan paroki;
7. Organisasi seni dan budaya, seperti seni musik, teater, film;
8. Koperasi, kelompok usaha bersama, kelompok simpan pinjam, seperti koperasi simpan pinjam;
9. Yayasan yang bergerak dalam bidang sosial kesehatan, antara lain yayasan yatim piatu, anak cacat, panti asuhan;
10. Kelompok-kelompok pendidikan seperti komite sekolah, persatuan orang tua murid dan guru (POMG);
11. Organisasi olah raga;
12. Organisasi pemuda/mahasiswa/pelajar;
13. Organisasi/kelompok-kelompok perempuan;
14. Organisasi non pemerintah advokasi (hak asasi manusia, demokrasi, lingkungan, organisasi pengawas publik/*watchdog organizations*);
15. LSM pembangunan (bergerak dalam pelayanan dan pembangunan masyarakat);
16. Organisasi berdasarkan kesukuan, etnis, dan masyarakat adat;
17. Organisasi yang bergerak dalam perlindungan hidup dan konservasi;
18. Organisasi sosial keagamaan (Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, Hizbut Tahrir, organisasi yang bernaung di bawah gereja, dan agama-agama lain);
19. Organisasi hobi, seperti klub pendaki gunung, pengumpul perangko.

¹²³Rustam Ibrahim, *Upaya Peningkatan Kinerja, Transparansidan Akuntabilitas Ormas dan Lembaga Nirlaba Lainnya*, Makalah, Jakarta, 2008, hal. 23.

Apabila dikelompokkan berdasarkan orientasinya, kesembilan belas kelompok masyarakat sipil itu dapat disederhanakan ke dalam dua kelompok besar. *Pertama*, organisasi yang ditujukan untuk kepentingan umum yang disebut *public benefit organization* (PBO), yaitu organisasi non pemerintah (Ornop) dan organisasi-organisasi sosial. *Kedua*, organisasi yang ditujukan untuk kepentingan bersama anggota-anggotanya yang disebut *mutual benefit organizations* (MBO), yaitu antara lain serikat pekerja atau serikat buruh, koperasi, dan organisasi kaum profesional (akuntan, notaris, pengacara, dokter, hakim, dll).

Untuk itu, terdapat perbedaan mendasar antara organisasi kemasyarakatan dengan organisasi lainnya, khususnya organisasi politik atau partai politik, organisasi yang berorientasi ekonomi, seperti koperasi, badan usaha swasta, atau organisasi lainnya yang tidak mencirikan dalam perjuangannya kepentingan masyarakat atau minimal anggotanya. Satu hal yang mendasar dari organisasi kemasyarakatan adalah ide atau cita-cita pendirian, keanggotaan, pengembangan, maupun operasional organisasi digerakkan atas dasar kerelaan dari anggota dan/atau pendirinya. Oleh karena dibentuk dan digerakkan atas kesadaran anggotanya maka dalam implementasinya, organisasi kemasyarakatan tidak mempunyai daya paksa, sebagaimana ciri khusus organisasi pemerintahan.

3.2. LATAR BELAKANG PEMBENTUKAN UU NOMOR 8 TAHUN 1985 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN

Menyadari tumbuh dan berkembangnya kesadaran masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara melalui organisasi kemasyarakatan yang mengalami perkembangan sejak awal tahun 1980-an, maka pemerintah bersama DPR menerbitkan UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagai landasan hukum dan pengakuan secara legal atas keberadaan dan kiprah organisasi-organisasi dimaksud.¹²⁴

¹²⁴Konsideran Umum UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan: “Masalah keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan nasional adalah wajar. Kesadaran serta kesempatan untuk itu sepatutnya ditumbuhkan, mengingat pembangunan adalah untuk manusia dan seluruh masyarakat Indonesia. Dengan pendekatan ini, usaha untuk menumbuhkan kesadaran tersebut sekaligus juga merupakan upaya untuk memantapkan kesadaran kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berorientasi kepada pembangunan nasional.

Sebelum adanya UU Nomor 8 Tahun 1985, pengaturan tentang Organisasi Kemasyarakatan mengacu pada Stb. 1870-64 yang dikeluarkan pada tanggal 18 Maret 1870 berisi 11 pasal. Stb 1870-64 ini sebenarnya mengatur perkumpulan yang berbadan hukum (*rechtspersoonlijkheid van verenigingen*) seperti firma, PT, koperasi, dan lain-lain. Namun demikian, Stb. 1870-64 juga mengenal perkumpulan yang tidak berbadan hukum, lazim disebut *vereniging* yang merupakan lawan dari *maatschap* atau *vennootschap* (perusahaan).¹²⁵ Perkumpulan tersebut tidak termasuk dalam bidang hukum dagang dan bersifat non-profit, lebih dikenal dengan sebutan perhimpunan, ikatan, persatuan, dan lain-lain. Bagi perkumpulan yang tidak berbadan hukum, maka segala perbuatan yang ditimbulkan merupakan perbuatan pribadi para pengurusnya. Pengaturan perkumpulan dalam bentuk *Staatblad* ini, tentunya menyulitkan dalam tataran praktik (bahkan jarang diketahui secara umum, oleh notaris sekalipun).

Setelah melalui proses pembahasan yang cukup panjang dan alot di DPR, akhirnya rancangan undang-undang tentang ormas disahkan sebagai undang-undang pada tanggal 17 Juni 1985, dan diundangkan oleh pemerintah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Namun, apabila kita telaah dari risalah rapat pada saat proses pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tersebut, lebih berat kepada faktor politik ketimbang hukum.¹²⁶ Pembentukan Undang-Undang Ormas ditengarai oleh banyak bermunculannya ormas-ormas Islam sejak tahun 1980-an.¹²⁷

Jadi, sangat wajar kalau kemudian sejak rancangan undang-undang dipersiapkan, sebagian masyarakat mencurigai kelahiran Undang-Undang Ormas sebagai upaya pemerintah untuk membatasi gerak ormas dan di lain pihak memberikan legitimasi kepada pemerintah untuk mengendalikannya, melalui kewenangan pembekuan sebuah ormas yang dianggap melanggar peraturan perundang undangan, karena memang secara yuridis UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan telah mendorong lahirnya peraturan

¹²⁵HMN. Purwosutjipto sebagaimana dikutip dalam Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1999), hal. 116.

¹²⁶Anggara, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol19488/wacana-pembubaran-ahmadiyah-dan-fpi-dampaknya-terhadap-organisasi-masyarakat-sipil>, Diunduh tanggal, 29 Mei 2011.

¹²⁷*Ibid.*

perundang-undangan di bawahnya yang dianggap mengancam keberadaan ormas. Secara lebih jauh berarti sebagai bentuk pembatasan terhadap kemerdekaan berserikat dan berkumpul.

Menurut Eryanto Nugroho, Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), dalam risalah rapat pembahasan RUU Ormas ada tiga pendekatan yang digunakan dalam membuat UU tersebut. Pertama, pendekatan asas tunggal Pancasila karena pada tahun 1980-an Ormas Islam sudah menjamur, sehingga Pemerintah menilai Ormas-Ormas itu perlu ditertibkan. Kedua, menyangkut usaha membasmi ideologi komunis. Dan ketiga, pengaruh doktrin wadah tunggal, dimana Pemerintah menginginkan agar setiap organisasi sejenis berada dalam satu wadah. Misalnya, organisasi wartawan digabung dalam Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), kemudian Ormas kepemudaan dan kemahasiswaan berada di bawah Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) agar memudahkan dalam mengendalikan kekuatan sosial-politik masyarakat.¹²⁸

Meskipun dalam proses pembentukannya memperoleh tantangan dan kritikan dari sebagian masyarakat, namun UU Nomor 8 Tahun 1985 secara yuridis mempunyai landasan hukum yang jelas. Hal ini tidak lain karena dalam tataran konkret ormas diakui sebagai modal dasar yang dapat diefektifkan perannya dalam kehidupan di tengah masyarakat. Ungkapan tersebut sejalan dengan konsideran menimbang UU Nomor 8 Tahun 1985 huruf b dan c, yang menegaskan:

- b. bahwa pembangunan nasional sebagaimana dimaksud dalam huruf a memerlukan upaya untuk terus meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat Indonesia serta upaya untuk memantapkan kesadaran kehidupan kenegaraan berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945;
- c. bahwa Organisasi Kemasyarakatan sebagai sarana untuk menyalurkan pendapat dan pikiran bagi anggota masyarakat warga negara Indonesia, mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat dalam mewujudkan masyarakat

¹²⁸Eryanto Nugroho, *Kerangka Hukum Untuk Kegiatan Sosial di Indonesia*, Makalah dalam Diskusi yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, 24 Juli 2007.

Pancasila berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka menjamin pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa, menjamin keberhasilan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, dan sekaligus menjamin tercapainya tujuan nasional.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, merupakan ketentuan konstitusional yang menegaskan tentang kewenangan dalam proses dan pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985. Ketentuan itu menjadi dasar hukum bagi Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang. Berkaitan dengan ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945, adalah ruh yang menjiwai kemerdekaan berserikat dan berkumpul yang dalam konteks Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 adalah kemerdekaan anggota masyarakat untuk membentuk dan berhimpun dalam sebuah organisasi kemasyarakatan (ormas).

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul secara substansi sesungguhnya merupakan kemerdekaan politik setiap warga negara. Melalui ormas secara kelembagaan diharapkan masyarakat dapat mengaktualisasikan diri dan berperan serta secara aktif dalam mewujudkan masyarakat Pancasila berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka menjamin pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa, menjamin keberhasilan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, dan sekaligus menjamin tercapainya tujuan nasional.

Selanjutnya, dasar hukum kedua yang dijadikan landasan hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 adalah Bab IV tentang Politik butir g dan butir f Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, yang berbunyi:

1. Huruf g, dalam rangka memantapkan perubahan demokrasi Pancasila, perlu ditingkatkan terselenggaranya komunikasi sosial timbal-balik antarmasyarakat serta antarmasyarakat dengan lembaga perwakilan rakyat maupun pemerintah.
2. Huruf f, dalam rangka meningkatkan peranan organisasi-organisasi kemasyarakatan dalam pembangunan nasional sesuai dengan bidang kegiatan, profesi, dan fungsinya masing-masing, maka perlu ditingkatkan

usaha memantapkan dan menata organisasi-organisasi tersebut. Untuk itu perlu disusun undang-undang tentang organisasi kemasyarakatan.

Mencermati uraian di atas, maka kita dapat melihat dengan jelas, bahwa pembentukan dan keberadaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985, bukan lahir dengan begitu saja, tetapi telah menjadi kerangka dan program politik pemerintah pada saat itu. Pendapat ini tidaklah berlebihan, apabila kemudian kita hubungkan dengan fenomena maraknya pembentukan ormas Islam awal tahun 1980-an sebagaimana diuraikan sebelumnya, dan mencermati isi dari butir-butir keputusan MPR pada Sidang Umum MPR tahun 1983 di atas. Berangkat dari itu, maka pembentukan Undang-Undang Ormas dapat kita lihat sebagai undang-undang yang mempunyai dua dimensi kepentingan, yaitu:

1. Dimensi ideal dari sisi pendekatan filosofis, yaitu bahwa pembentukan Undang-Undang Ormas sebagai bagian penting dalam memberikan kepastian hukum kepada lembaga atau organisasi yang dibentuk atas prakarsa masyarakat, sehingga memperoleh tempat yang jelas kedudukannya di muka hukum. Selain itu merupakan wujud konkret dari akomodasi fenomena dan perkembangan dalam mewadahi partisipasi aktif masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
2. Dimensi Politis, dimensi ini merupakan upaya kepentingan pemerintah saat itu, untuk melakukan kontrol terhadap ruang dan gerak langkah ormas. Asumsi ini timbul dari adanya ketentuan bahwa ormas mempunyai asas tunggal yaitu Pancasila, adalah yang bertentangan dengan ruh dari pembentukan ormas yang berdimensi kekhususan sesuai dengan ideologi dan profesi sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 18 Tahun 1986, yang berbunyi: "Anggota masyarakat warga negara Republik Indonesia secara sukarela dapat membentuk organisasi kemasyarakatan atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa."¹²⁹

¹²⁹Lebih tegas tentang hal keharusan adanya penyeragaman terhadap ormas dan organisasi sejenis lainnya, adalah ketentuan Pasal 3 PP No. 18 Tahun 1986, di mana ketentuan dimaksud dianggap sebagai bentuk kontrol dan pengendalian langsung dari pemerintah terhadap keberadaan ormas dan organisasi lainnya, yang menegaskan bahwa: Setiap organisasi kemasyarakatan harus mempunyai Anggaran Dasar. Ayat (2) Dalam pasal Anggaran Dasar sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dicantumkan Pancasila sebagai satu-satunya asas dan tujuan organisasi sesuai

Hal lain yang menandakan bahwa Undang-Undang Ormas kental akan dimensi politik, dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a. Pasal 14 PP No. 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, yang menegaskan bahwa: “Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, pembinaan organisasi kemasyarakatan diupayakan untuk berhimpun dalam wadah pembinaan dan pengembangan yang sejenis agar lebih berperan dalam melaksanakan fungsinya”.
- b. Ketentuan yang mengharuskan adanya izin pendirian. Meskipun dalam ketentuan hanya bersifat pemberitahuan, namun pada kenyataannya pemberitahuan itu kemudian memperoleh nomor registrasi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 PP yang sama, yang menegaskan bahwa: ayat (2) Organisasi kemasyarakatan yang baru dibentuk, pengurusnya memberitahukan secara tertulis kepada pemerintah sesuai dengan ruang lingkup keberadaannya. Ayat (3) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) selambat lambatnya 2 (dua) bulan sejak tanggal pembentukannya dengan melampirkan Anggaran Dasar Anggaran Rumah Tangga dan susunan pengurus.

Dalam tataran konkrit, suatu organisasi dapat hidup, tumbuh dan berkembang, sangat dipengaruhi oleh kondisi dan format politik yang ada dan berkuasa pada saat tertentu. Hal ini, dapat dilihat dari latar belakang pembentukan UU Nomor 8 Tahun 1985, yang cenderung melakukan penyeragaman terhadap organisasi kemasyarakatan. Hal tersebut dapat dilihat dari risalah rapat yang membahas UU tersebut, yang menggambarkan adanya beberapa pendekatan yang dijadikan acuan dalam menyusun UU, sehingga apabila dilihat secara substansial, bahwa proses pembentukan UU Nomor 8 Tahun 1985 itu lebih bersifat politis ketimbang sudut hukum.¹³⁰ Selanjutnya, bahwa pendekatan pembentukan UU

dengan sifat kekhususannya; Ayat (3) Dengan dicantumkan Pancasila sebagai satu-satunya asas sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dibenarkan mencantumkan kata lain seperti dasar, landasan, pedoman pokok, atau kata lain yang dapat mengaburkan pengertian asas tersebut; Ayat (4). Sifat kekhususan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) adalah kesamaan dalam kegiatan; Ayat (5) profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, dan tidak dibenarkan dicantumkan dalam pasal atau bab tentang Asas.

¹³⁰Anggara, *Loc.Cit.*

seperti dimaksud dalam risalah itu setidaknya-tidaknnya terdiri atas tiga pendekatan, yaitu:¹³¹

1. Pendekatan asas tunggal Pancasila,¹³² pada tahun 1980-an ketika banyak ormas Islam lahir. Sehingga pemerintah menilai ormas-ormas itu perlu ditertibkan;¹³³
2. Menyangkut usaha membasmi ideologi komunis;
3. Pengaruh doktrin wadah tunggal. Pemerintah menginginkan agar setiap organisasi sejenis, berada dalam satu wadah sehingga mudah dikontrol.

Pengaturan Organisasi kemasyarakatan melalui UU Nomor 8 Tahun 1985 sebagai wadah bagi warga negara untuk menyalurkan aspirasi dan pendapat dalam bingkai berbangsa dan bernegara yang dijamin secara konstitusional. Meskipun organisasi kemasyarakatan dibentuk secara sukarela oleh anggotanya untuk berperan serta dalam pembangunan nasional namun keberadaan suatu ormas harus disampaikan kepada pemerintah, karena dalam menjalankan organisasi diperlukan keseimbangan hak dan kewajiban yang dapat dipertanggungjawabkan, baik terhadap anggotanya, maupun terhadap masyarakat, bangsa dan negara.

3.3. PROSEDUR PENDIRIAN ORMAS

Kebebasan berserikat dan berkumpul yang dijamin oleh Pasal 28 UUD NRI 1945, merupakan hal pokok perlindungan yuridis yang diberikan negara kepada setiap warga negara. Berserikat dan berkumpul dalam konteks bahasan ini, bukan hanya sekadar berkumpul tetapi berserikat dan berkumpul yang bersifat

¹³¹*Ibid.*

¹³²Legitimasi azas tunggal Pancasila melalui UU Nomor 8 Tahun 1985, proses lahirnya UU ini mempunyai sejarah panjang yang kelam. Diawali saat pidato Presiden Soeharto pada tanggal 27 Maret 1980, Soeharto menegaskan bahwa Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia yang tunggal. Diulangi lagi di depan pasukan Kopasanda Jakarta pada tanggal 16 April 1980, bahwa dengan nada keras Soeharto menyatakan perang kepada ideologi-ideologi selain Pancasila. Pidato kenegaraan 16 Agustus 1982 di DPR menegaskan lagi bahwa ideologi Pancasila satu-satunya azas ormas. Pada tanggal 9 Oktober 1984 RUU Ormas diluncurkan (Kompas, Jakarta).

¹³³UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan bertujuan untuk mengatur Partai dan Ormas agar berazas tunggal Pancasila sebagai syarat terdaftar resmi di Depdagri, sehingga agak aneh jika Partai dan Ormas yang berazaskan Islam bisa lolos terdaftar resmi di Depdagri. <http://politik.kompasiana.com/2010/04/04/azas-tunggal-produk-diktator/>, Diunduh 29 Mei 2011.

permanen, selama itu terus dikehendaki dan tetap bergabung dalam sebuah wadah organisasi yang dibentuk atau diikuti anggotanya. Organisasi dimaksud adalah organisasi kemasyarakatan atau ormas sebagaimana dimaksud UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Secara administratif dan teknis, prosedur pendirian organisasi berlaku secara umum, di mana organisasi itu didirikan oleh para pemrakarsanya atas dasar kesamaan cita-cita dalam mencapai tujuan. Dalam konteks undang-undang, tidak menyebutkan secara tegas bahwa pendirian sebuah organisasi memerlukan izin pendirian khusus, tetapi yang ada adalah bersifat pemberitahuan. Meskipun dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tidak secara tegas disebutkan wajib melakukan pendaftaran dan memperoleh izin pendirian, namun secara yuridis tetap saja implisit di dalamnya mempunyai maksud penataan, agar setiap ormas yang ada terdaftar dan terdata secara administratif dalam kantor pemerintah.¹³⁴

Hal itu, berkaitan dengan fungsi pembinaan yang dimiliki oleh pemerintah terhadap ormas-ormas yang ada. Untuk membahas bagaimana prosedur pendirian sebuah ormas, maka secara teknis terdapat dua tahap proses pembentukan, yaitu:

1. Tahap perumusan dan pembentukan organisasi;
2. Tahap pendaftaran ke instansi pemerintah.

Tahapan prosedur pembentukan organisasi kemasyarakatan dimaksud agar secara teknis dipahami bahwa membentuk sebuah organisasi yang baik dan benar memerlukan tahapan pembentukan sesuai kaidah-kaidah ilmiah. Artinya, ruh organisasi akan terformulasikan dalam aturan internal organisasi dalam bentuk AD/ART organisasi, serta tujuan organisasi dapat dilihat dari rancangan program kerja yang disusun.

3.3.1. Tahap Perumusan dan Pembentukan Organisasi

Arbi Sanit, mengungkapkan ciri-ciri utama organisasi kemasyarakatan, sebagai berikut:¹³⁵

1. Organisasi di luar organisasi pemerintahan;

¹³⁴Sakkapati, *Ormas dalam Perspektif Hukum*, Harian Fajar, Senin, 7 Maret 2011.

¹³⁵Arbi Sanit, *Ormas dan Politik*, (Jakarta: Lembaga Studi Informasi Pembangunan, 1995), hal. 27.

2. Tidak bermotif keuntungan dalam kegiatannya;
3. Lebih melibatkan anggota di dalam kegiatan;
4. Hasil kegiatan lebih dinikmati anggota;
5. Keanggotaan bersifat massal;
6. Melakukan kegiatan politik di samping perjuangan teknis keorganisasian;
7. Cukup berkepentingan akan ideologi.

Lebih melibatkan anggota serta keanggotaan yang bersifat massal, mempunyai arti bahwa ruh, kerangka pikir, operasional, dan karakteristik organisasi dirumuskan oleh anggota sesuai tujuan organisasi itu didirikan. Dengan demikian, dari sisi proses pembentukan organisasi, maka pendirian ormas secara teknis melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Melempar gagasan atau ide pendirian;
2. Merumuskan dan melakukan pembahasan gagasan atau ide;
3. Merumuskan secara konkret gagasan atau ide-ide organisasi ke dalam bentuk rancangan aturan main organisasi dalam bentuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) organisasi, biasanya dilakukan khusus oleh tim perumus;
4. Melakukan pembahasan rancangan AD/ART organisasi, arah kebijakan, dan program kerja organisasi;
5. Menetapkan atau menyepakati rancangan AD/ART, arah kebijakan, dan program kerja organisasi;
6. Memilih dan menetapkan susunan pengurus organisasi yang akan mengemban amanat melaksanakan kepemimpinan dan kepengurusan guna menjalankan roda organisasi untuk satu periode kepengurusan ke depan.

3.3.2. Tahap Gagasan atau Ide

Kesamaan visi dan misi dalam mencapai tujuan adalah merupakan salah satu dasar pembentukan ormas. Arbi Sanit mengemukakan bahwa ormas cukup berkepentingan terhadap; ideologi. Ini artinya, bisa saja ideologi justru menjadi ide dasar pendirian organisasi, lalu kemudian visi dan misi organisasi. Dalam tahapan gagasan ide ini, biasanya baru hanya pada tahap melempar ide atau gagasan. Namun meskipun demikian biasanya para pemrakarsa secara tidak

langsung masing-masing telah mencatat apa yang menjadi bahan diskusi pada tahapan saling mengemukakan gagasan atau ide ini. Pada tahapan ini biasanya berlangsung proses sebagai berikut:

1. Setiap orang yang hadir saling melempar ide dan gagasannya masing-masing;
2. Gagasan atau ide dimaksud bisa berawal dari persoalan kehidupan sehari-hari atau persoalan-persoalan yang lebih besar, seperti kondisi negara, kondisi kehidupan beragama, dan lain-lain;
3. Tahap lempar gagasan ide ini, bila disepakati, biasanya tahapan berikutnya adalah menentukan pertemuan berikutnya, untuk membicarakan gagasan atau ide dimaksud lebih lanjut dalam forum dan waktu yang khusus.

3.3.3. Tahap Perumusan Gagasan atau Ide

Pada tahapan ini gagasan atau ide pembentukan organisasi telah lebih tersusun, karena merupakan pertemuan lanjutan dari tahapan lempar gagasan atau ide sebelumnya. Pertemuan secara konkret lebih terarah, yaitu pembicaraan telah teragenda dengan baik, tahapan pembahasan persoalan telah tersusun lebih sistematis. Pada tahapan perumusan gagasan atau ide ini, biasanya meliputi pembicaraan sebagai berikut:

1. Melakukan inventarisasi gagasan atau ide secara konkret;
2. Melakukan pembahasan gagasan tentang kerangka dasar, bentuk, dan ruang lingkup organisasi, apakah bersifat nasional, wilayah, atau lokal;
3. Mengadministrasi gagasan atau ide berupa:
 - a. Asas organisasi;
 - b. Visi dan misi organisasi;
 - c. Menyusun kerangka dasar AD/ART organisasi;
 - d. Menyusun kerangka dasar arah kebijakan, dan program organisasi;
 - e. Membentuk tim-tim perumus bahan pembahasan pada pertemuan berikutnya, misalnya tim perumus asas organisasi dan visi-misi organisasi, tim perumus AD/ART, dan tim perumus kerangka dasar, arah kebijakan, dan program organisasi;
 - f. Menunjuk tim penanggung jawab penyelenggara rapat berikutnya, dengan tugas:

- 1) Menyusun agenda pertemuan atau rapat berikutnya;
 - 2) Mengkoordinasikan kerja tim perumus;
 - 3) Menggandakan bahan-bahan rapat atau draf hasil kerja tim perumus;
 - 4) Membuat dan menyebarkan undangan dan bahan-bahan atau draf sebagai bahan pokok bahasan pada pertemuan berikutnya.
4. Menyepakati pertemuan atau rapat berikutnya.

Agenda pada tahapan ini, peserta dipacu untuk melemparkan gagasan atau ide secara konkret, sebagai bahan atau acuan dasar bagi tim perumus yang bertugas merumuskan semua gagasan atau ide dari peserta rapat.

3.3.4. Pembahasan Rancangan AD/ART Organisasi, Arah Kebijakan, dan Program Kerja Organisasi

Pembahasan rancangan bahan rapat hasil rumusan tim perumus, dapat dilakukan melalui beberapa mekanisme pembahasan, yaitu:

1. Apabila peserta rapat yang hadir cukup banyak, maka pembahasan dapat dilakukan melalui dua tahap, pembahasan tahap pertama dilakukan oleh tim kecil atau berbentuk komisi, lalu kemudian dibahas dalam forum pleno. Pada kasus peserta rapat lebih banyak ini, pembentukan komisi-komisi pembahasan draf organisasi bertujuan untuk efektivitas pembahasan, sehingga lebih fokus pada masing-masing materi yang menjadi tanggung jawabnya masing-masing. Dengan demikian, agenda rapat pada kondisi seperti ini, biasanya meliputi tahapan sebagai berikut:
 - a. pembentukan komisi, sesuai kebutuhan dan kesepakatan bersama;
 - b. rapat komisi-komisi;
 - c. rapat pleno dengan agenda melakukan pembahasan dan menyepakati hasil rapat komisi.
2. Apabila peserta rapat terbatas, pembahasan draf atau rancangan dapat langsung dibahas peserta rapat, secara berurut sesuai agenda rapat, misalnya:
 - a. pembahasan asas organisasi;
 - b. pembahasan visi-misi organisasi;
 - c. pembahasan draf AD/ART organisasi;

- d. pembahasan kerangka dasar, arah kebijakan, dan program kerja organisasi.

3.3.5. Menetapkan Hasil Kesepakatan

Pada tahapan ini merupakan tahapan akhir dari proses aspek hukum internal organisasi. Penetapan draf atau rancangan berbagai aturan main organisasi perlu dilakukan, karena sebagai landasan formal organisasi dalam melakukan kiprahnya memperjuangkan cita-cita organisasi. Jadi, organisasi harus patuh dan tunduk pada aturan main atau hukum internal yang dibuat oleh para pendiri atau pemrakarsa organisasi. Adapun draf atau rancangan yang ditetapkan adalah:

1. Maklumat organisasi atau risalah sejarah pembentukan organisasi, dengan tujuan agar para penerus organisasi mengerti dan memahami agar dalam menerima estafet kepemimpinan organisasi kelak tetap berpegang teguh pada maksud dan tujuan pembentukan organisasi tersebut, termasuk di dalamnya mencantumkan para tokoh pendiri organisasi;
2. Menetapkan AD/ART organisasi;
3. Menetapkan kerangka dasar, arah kebijakan, dan program organisasi.

3.3.6. Membentuk dan Memilih Pimpinan Organisasi

Membentuk dan memilih pimpinan organisasi adalah penting, karena organisasi tidak akan berjalan tanpa kepengurusan yang bertanggung jawab terhadap jalannya roda organisasi. Hak dan kewajiban pimpinan organisasi harus mengikuti dan berpedoman pada aturan main atau hukum internal organisasi yang telah tertuang dalam AD/ART organisasi. Sedangkan arah kebijakan dan program kerja kepengurusan berpedoman kepada arah kebijakan dan program kerja yang telah ditetapkan Dalam musyawarah penetapan draf-draf pada rapat sebelumnya.

Proses pembentukan pimpinan organisasi tergantung pada mekanisme yang disepakati para peserta yang hadir, Secara aturan hal ini biasanya telah tercantum dalam anggaran rumah tangga organisasi, Namun, pada umumnya mekanisme pemilihan pimpinan organisasi dapat dilakukan melalui dua mekanisme, yaitu:

1. Pemilihan secara aklamasi, melalui musyawarah mufakat. Artinya, pimpinan organisasi disepakati secara terbuka menunjuk langsung personal yang disepakati;
2. Pemilihan melalui mekanisme voting dengan suara terbanyak.

Dalam tataran pelaksanaannya, pemilihan pimpinan organisasi untuk organisasi yang lebih kompleks kadang tidak bisa dilakukan secara lengkap untuk diisi oleh personalia kepengurusan, sehingga dalam menetapkan kepengurusan, baik melalui mekanisme aklamasi maupun voting dengan suara terbanyak dilakukan melalui sistem berjenjang, yaitu melalui tahapan pemilihan tim formatur. Tim formatur itulah yang kemudian bertugas menyusun secara lengkap susunan kepengurusan organisasi. Namun, untuk organisasi yang lebih kecil dan sederhana, penentuan kelengkapan susunan pengurus dapat langsung ditetapkan atau ditunjuk pada saat pemilihan pimpinan organisasi tanpa harus melalui tahapan mekanisme pemilihan tim formatur.

3.3.7. Tahap Pemberitahuan Organisasi

Setelah ormas terbentuk pada tahapan proses pembentukan organisasi sebagaimana diuraikan di depan, maka sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, ormas tersebut harus memberitahukan (melaporkan) kepada instansi yang berwenang sesuai dengan tingkatan di mana ormas tersebut didirikan. Artinya, kalau ormas itu bersifat nasional, maka pemberituannya dilakukan ke Dirjen Kementerian Dalam Negeri. Kalau ruang lingkupnya hanya meliputi wilayah provinsi, maka pemberituannya dilakukan kepada gubernur Cq Bagian Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat provinsi. Tata cara dan prosedur pemberitahuan ini lebih jauh diatur dalam ketentuan Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1986.

3.4. PROSEDUR PEMBEKUAN DAN PEMBUBARAN ORMAS

Wacana pembubaran organisasi kemasyarakatan yang mencuat akhir-akhir ini telah menimbulkan pro-kontra di tengah-tengah masyarakat. Persoalan ini muncul setelah adanya beberapa peristiwa bentrokan dan tindakan-tindakan yang dianggap oleh ormas bersangkutan sebagai kewajiban yang harus

dilaksanakan sesuai dengan visi-misi organisasi, sementara di lain pihak ada yang menganggap bahwa tindakan ormas tersebut justru telah melampaui batas kewenangan sebagai organisasi.

Kontroversi ini terus berlangsung hingga saat ini, Memang, ketentuan peraturan perundang-undangan tentang organisasi kemasyarakatan secara normatif mengatur tentang pembubaran sebuah organisasi. Namun meski demikian, pembubaran bukan suatu langkah yang baik dan tidak selaras dengan situasi dan kondisi alam demokrasi saat ini. Artinya, meskipun sebuah organisasi melakukan tindakan anarkis atau perbuatan dan tindakan yang dapat mengganggu ketertiban umum, namun secara kelembagaan organisasinya tidak serta-merta dibubarkan, karena kalau ini yang ditempuh pemerintah maka dapat menjadi preseden buruk bagi eksistensi organisasi sipil lainnya untuk masa-masa yang akan datang.

Bagi kelompok yang tidak setuju langkah pembubaran ormas berpandangan bahwa bagi ormas atau lebih tepat anggota ormas yang berbuat anarkis dan mengganggu ketertiban umum, harus diselesaikan melalui mekanisme hukum pidana, yaitu oknum pelaku perbuatan anarkis dan pimpinan tindakan anarkis itulah yang harus dihukum sesuai dengan perbuatannya, bukan organisasinya yang dibubarkan. Alasan kalangan yang tidak setuju dengan pembubaran organisasi kemasyarakatan cukup masuk akal, karena apabila organisasinya dibubarkan maka selain menjadi preseden buruk, bisa saja nantinya kelompok atau anggotanya dengan mudah membentuk organisasi baru dengan nama dan kemasan yang baru pula. Tetapi, apabila dilakukan penindakan melalui mekanisme penegakan hukum pidana, akan jelas tingkat ukuran sanksi hukumnya sesuai dengan perbuatan yang dilakukannya.

Secara normatif, pembubaran organisasi telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun secara substansi, mekanisme pelaksanaannya cukup berjenjang. Artinya, tidak mudah melakukan pembubaran sebuah organisasi, karena terlebih dahulu harus melalui tahapan-tahapan tertentu, di mana akhirnya suatu organisasi dapat dibubarkan jika telah memperoleh pertimbangan hukum dari Mahkamah Agung. Meskipun berjenjang dan dengan tahapan yang cukup panjang, tetapi bagi sementara kalangan berpandangan bahwa pembubaran

organisasi tetap tidak bisa diterima secara yuridis, karena secara hakiki bertentangan dengan ruh Pasal 28 UUD 1945 tentang kebebasan berserikat dan berkumpul. Artinya, dari sisi politis terdapat benturan kepentingan antara kebebasan berserikat dan berkumpul dengan kepentingan memelihara ketertiban, keserasian, dan kedamaian di tengah-tengah masyarakat.

Untuk menjembatani dua kepentingan di atas, diperlukan adanya pengaturan yang secara normatif menjadi simpul dua kepentingan itu, meskipun dalam praktiknya tidaklah mudah, karena akan terjadi tarik ulur kepentingan pada saat proses legislasi di DPR. Namun demikian, karena Indonesia adalah negara hukum maka persoalan ini harus dijembatani dan dilegalisasi oleh hukum, sehingga dua kepentingan tersebut secara maksimal dicarikan titik simpulnya. Dalam konteks ini, Bagir Manan, mengungkapkan:¹³⁶

Untuk menentukan isi pengaturan, sangat perlu memerhatikan mengenai dimensi-dimensi yang terkandung dalam hak kemerdekaan berkumpul. Dimensi-dimensi tersebut adalah:

1. Dimensi hak atas kemerdekaan berkumpul;
2. Dimensi ketertiban, ketenteraman, kedamaian, dan keamanan masyarakat.

Pada saat perumusan ketentuan peraturan perundang-undangan guna mengakomodasi dua kepentingan dengan materi muatan dua dimensi di atas, idealnya melibatkan sebanyak mungkin kelompok pemangku kepentingan, karena aturan limitatif tentang pembatasan kebebasan berserikat dan berkumpul yang bermuara pada kebebasan mengeluarkan pendapat bukanlah sepenuhnya domain pemerintah atau DPR saja, tetapi semua pihak berhak untuk memberikan masukan terbaik untuk itu. Kondisi seperti ini sangat sensitif kalau tidak dikelola secara baik. Oleh karena itu, tata cara penggunaan hak kemerdekaan berkumpul akan ditanggapi secara sensitif karena dipandang baik langsung atau tidak langsung sebagai upaya mengendalikan, membatasi, bahkan meniadakan kemerdekaan mengeluarkan pendapat.¹³⁷

¹³⁶Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau dari Perspektif UUD 1945*, Makalah Seminar, "Lembaga Perizinan Dalam Perspektif Hukum dan Kajian Empiris Menghadapi Tantangan dan Persiapan Masa Depan", Fakultas Hukum Unpas, Bandung, 4 November 1995, hal. 7.

¹³⁷*Ibid.*

Pengelolaan dan akomodasi dua kepentingan yang berbeda secara konkret harus diatur dengan baik, karena sifat sensitif membuat orang cenderung untuk sulit berpikir dan bertindak objektif atas suatu persoalan. Untuk menghindari sifat sensitif mengarah kepada hal yang kontra produktif, maka para pemangku kepentingan harus diberikan ruang untuk ikut berperan serta aktif dalam perumusan tentang kebebasan berserikat dan berkumpul.

Berkaitan dengan ini, lebih lanjut Bagir Manan menegaskan:¹³⁸

1. Membiarkan dan menyerahkan sepenuhnya kepada masyarakat mengenai tata cara penggunaan hak kemerdekaan berkumpul. Pengaturan yang bersifat preventif tidak diperlukan. Hal-hal yang berkaitan dengan ketertiban, keteraturan, kedamaian, dipengaruhi oleh penggunaan hak kemerdekaan berkumpul diatur dan ditanggulangi secara represif. (Tindakan dilakukan semata-mata apabila , terdapat keadaan nyata mengenai bahaya [*clear and present danger*]) yang memengaruhi ketertiban, keteraturan, kedamaian, keamanan atau ketenteraman perseorangan atau bersama akibat penggunaan hak berkumpul tersebut; atau
2. Tetap membuat aturan tentang tata cara penggunaan langsung maupun tidak langsung hak kemerdekaan mengeluarkan pendapat. Dalam mengatur hak kemerdekaan berkumpul, tidak boleh ada ketentuan yang memungkinkan pencegahan penggunaan hak kemerdekaan berkumpul. Pengaturan dibatasi sekadar memungkinkan aparaturnegara mengetahui adanya hak penggunaan kemerdekaan berkumpul dan bersiap untuk melakukan tindakan yang perlu, apabila penggunaan kemerdekaan berkumpul tersebut nyata-nyata menunjukkan keadaan yang membahayakan ketertiban, keteraturan, kedamaian, keamanan, atau ketenteraman.

Terformulasikannya peran para pemangku kepentingan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan diharapkan akan mempersempit perbedaan kepentingan dan menemukan titik simpul kesepakatan secara proporsional, karena tersedianya peraturan perundang-undangan yang mampu mengakomodasi peran serta masyarakat melalui kebebasan berserikat dan berkumpul merupakan langkah awal penting dalam menciptakan keserasian dan keselarasan di tengah-tengah

¹³⁸ *Ibid.*

masyarakat, karena semua pihak harus tunduk dan patuh pada hukum yang secara substansi telah melalui proses pembahasan yang komprehensif. Apabila semua pemangku kepentingan merasa terakomodasi sesuai dengan ruh Pasal 28 UUD 1945, pembubaran organisasi dengan alasan dan kepentingan apa pun tidak perlu terjadi. Kalaupun harus ada pembubaran, prosedurnya harus melalui penetapan pengadilan.

Selanjutnya, berkaitan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, maka pembubaran organisasi masih tetap mungkin dilakukan, meskipun Gamawan Fauzi, Menteri Dalam Negeri telah memberikan penegasan bahwa pembubaran ormas sangat sulit untuk dilakukan, karena landasan hukumnya secara konkret sudah tidak sesuai dengan kondisi zaman.¹³⁹

Dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, kriteria sebuah organisasi dapat dibekukan, diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 1985 Bab VII tentang Pembekuan dan Pembuaran yang meliputi tiga pasal, yaitu Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 15. Dalam melakukan pembekuan organisasi, pemerintah tidak dapat dengan serta merta melakukan pembekuan dengan begitu saja, tetapi harus melalui mekanisme dan tahapan-tahapan secara administratif. Ketentuan ini, sesuai dengan kaidah-kaidah hukum administrasi negara yang menganut bahwa pemberian sanksi dilakukan secara bertahap, yaitu teguran, sanksi administratif, dan seterusnya. Dalam hal ini, pembekuan organisasi harus melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:¹⁴⁰

¹³⁹Gamawan Fauzi, dalam Berita TV One, Kabar Pagi, tanggal 28 Agustus 2010.

¹⁴⁰Pasal 22 PP Nomor 18 Tahun 1986, yaitu:

- 1) Pemerintah sebelum melakukan tindakan pembekuan, terlebih dahulu melakukan teguran secara tertulis sekurang-kurangnya 2 (dua) kali dengan jarak waktu 10 (sepuluh) hari kepada Pengurus, Pengurus Daerah, atau Pengurus Pusat organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan.
- 2) Apabila teguran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak diindahkan dalam jangka waktu 1 (satu) bulan setelah diterima surat teguran, Pemerintah memanggil Pengurus, Pengurus Daerah, atau Pengurus Pusat sesuai dengan ruang lingkup keberadaannya untuk didengar keterangannya.
- 3) Apabila panggilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dipenuhi atau setelah didengar keterangannya ternyata organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan masih tetap melakukan tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 21, maka Pemerintah membekukan Pengurus, Pengurus Daerah, atau Pengurus Pusat organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan.
- 4) Sebelum melakukan tindakan pembekuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3): a. Bagi organisasi kemasyarakatan yang mempunyai ruang lingkup nasional, Pemerintah Pusat meminta pertimbangan dan saran dalam segi hukum dari Mahkamah Agung; b. Bagi organisasi kemasyarakatan yang mempunyai ruang lingkup provinsi atau kabupaten/kota madya, gubernur atau bupati/wali kota madya meminta pertimbangan dari instansi yang

1. Melakukan teguran tertulis selama 2 (dua) kali, dengan tenggang waktu antara teguran pertama dengan kedua selama 10 (sepuluh) hari;
2. Apabila, setelah mencapai waktu 1 (satu) bulan melalui teguran, pengurus organisasi belum melakukan respon, maka Pemerintah/ Pemerintah Daerah wajib memanggil pengurus tersebut untuk dimintai keterangan;
3. Apabila melalui surat panggilan, pengurus organisasi belum juga memenuhi panggilan untuk dimintai keterangan, maka Pemerintah/ Pemerintah Daerah berhak untuk melakukan pembekuan;
4. Sebelum melakukan pembekuan, sesuai tingkatan pemerintahan, maka Pemerintah/Pemerintah Daerah wajib meminta pertimbangan Mahkamah Agung untuk organisasi yang bersifat nasional. Sedangkan bagi organisasi yang berada pada wilayah provinsi atau kabupaten/kota, maka pertimbangan diberikan dari instansi terkait dan Kementerian Dalam Negeri. Menteri Dalam Negeri sebelum memberikan pertimbangan kepada gubernur atau bupati/wali kota, maka terlebih dahulu harus meminta penjelasan dari Pimpinan Pusat organisasi yang bersangkutan.¹⁴¹

Dalam Pasal 13 UU Nomor 8 Tahun 1985 disebutkan bahwa suatu ormas dapat dibekukan kepengurusannya, apabila organisasi kemasyarakatan ini:

- a. melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum;
- b. menerima bantuan dari pihak asing tanpa persetujuan pemerintah;
- c. memberi bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan bangsa dan negara.

berwenang di daerah dan petunjuk Menteri Dalam Negeri dengan mengindahkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 5) Pembekuan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, gubernur, bupati/wali kota madya sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) diberitahukan kepada Pengurus, Pengurus Daerah, atau Pengurus Pusat organisasi yang bersangkutan serta diumumkan kepada masyarakat.

¹⁴¹Pasal 23 PP Nomor 18 Tahun 1986, yaitu:

- 1) Tindakan pembekuan dapat juga dilakukan oleh gubernur atau bupati/wali kota madya terhadap pengurus daerah dari organisasi kemasyarakatan yang mempunyai ruang lingkup nasional yang berada di wilayahnya apabila melakukan tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 21.
- 2) Pembekuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan sesuai dengan cara yang diatur dalam Pasal 22.
- 3) Sebelum melakukan tindakan pembekuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), gubernur atau bupati/wali kota madya meminta pertimbangan dan petunjuk Menteri Dalam Negeri.
- 4) Menteri Dalam Negeri sebelum memberi pertimbangan dan petunjuk, terlebih dahulu mendengar keterangan dari Pengurus Pusat organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan.

Selanjutnya, Pasal 18 PP Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan menegaskan:

- (1) Organisasi kemasyarakatan yang melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum, dan/ atau menerima bantuan pihak asing tanpa persetujuan Pemerintah Pusat dan/atau memberi bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan bangsa dan negara, dapat dibekukan kepengurusannya.
- (2) Pembekuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah sesuai dengan ruang lingkup keberadaan organisasi yang bersangkutan.

Maksud dari ayat (2) pasal 18 PP Nomor 18 Tahun 1986 bahwa yang mempunyai kewenangan pembekuan organisasi bukan saja Pemerintah Pusat, tetapi dapat pula dilakukan oleh Pemerintah Daerah, sesuai tingkatan organisasi tersebut berada.

Batasan yang dimaksud mengganggu ketertiban umum ditentukan secara limitatif dalam Pasal 19 PP Nomor 18 Tahun 1986, yaitu kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, meliputi:

- a. menyebarluaskan permusuhan antarsuku, agama, ras, dan antargolongan;
- b. memecah belah persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. merongrong kewibawaan dan/atau mendiskreditkan pemerintah;
- d. menghambat pelaksanaan program pembangunan;
- e. kegiatan lain yang dapat mengganggu stabilitas politik dan keamanan.

Selanjutnya, yang dimaksud bantuan asing dan memberikan bantuan kepada pihak asing, diatur dalam Pasal dan Pasal 21 PP Nomor 18 Tahun 1986, yaitu:

1. Menerima bantuan asing. Bantuan dari pihak asing yang harus mendapat persetujuan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, meliputi bantuan:
 - a. keuangan;
 - b. peralatan;
 - c. tenaga;
 - d. fasilitas.

2. Memberikan bantuan kepada pihak asing. Bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan bangsa dan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, meliputi bantuan:
 - a. yang dapat merusak hubungan antara negara Indonesia dengan negara lain;
 - b. yang dapat menimbulkan ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan terhadap keselamatan negara;
 - c. yang dapat mengganggu stabilitas nasional;
 - d. yang dapat merugikan politik luar negeri.

Sedangkan suatu organisasi dapat dibubarkan oleh pemerintah, diatur dalam ketentuan Pasal 14 UU Nomor 8 Tahun 1985, yaitu:

“apabila organisasi kemasyarakatan yang pengurusnya dibekukan masih tetap melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud Pasal 13, maka pemerintah dapat membubarkan organisasi bersangkutan.”

Pembubaran organisasi kemasyarakatan atau LSM, apabila memang telah memenuhi syarat-syarat dan tahapan sebagai berikut;

1. Telah melalui proses teguran tertulis;
2. Telah melalui proses pemanggilan dan meminta keterangan pengurus organisasi;
3. Telah melalui pertimbangan Mahkamah Agung dan/atau instansi terkait;
4. Tidak memakai Pancasila sebagai asas organisasi;
5. Benar-benar terbukti melakukan pelanggaran, berupa:
 - a. mengganggu ketertiban, ketenteraman, dan kedamaian umum;
 - b. menganut, mengembangkan dan menyebarkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme serta ideologi paham atau ajaran lain yang bertenangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam segala bentuk dan perwujudannya.

Berkaitan dengan keharusan atau kewajiban setiap organisasi memakai Pancasila sebagai asas organisasi (pada saat pemerintahan Orde Baru dikenal dengan asas tunggal) adalah sesuatu yang sudah tidak berlaku, karena secara yuridis pada era reformasi ini semua organisasi bebas memakai asas sesuai dengan ide, cita-cita, dan ideologinya masing-masing.

Paling tidak ada lima hal pokok yang bisa membuat suatu Ormas dibekukan atau dibubarkan secara sepihak oleh Pemerintah. *Pertama*, bila Ormas tidak mencantumkan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam anggaran dasarnya. *Kedua*, bila dianggap mengganggu ketertiban umum. *Ketiga*, bila menerima bantuan asing tanpa persetujuan Pemerintah. *Keempat*, bila memberi bantuan kepada pihak asing yang merugikan bangsa. *Kelima*, Ormas juga dapat dibubarkan dan dinyatakan sebagai organisasi terlarang bila dianggap mengembangkan dan menyebarkan paham Komunisme, Marxisme-Leninisme serta ideologi lain yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Kelima hal tersebut dapat berujung pada pembubaran tanpa proses peradilan. Pembubaran dengan cara ini tentu membuka peluang kesewenangan-wenangan yang membahayakan bagi kebebasan berserikat berkumpul.¹⁴²

¹⁴²Eryanto Nugroho, *Membubarkan Kebencian*, <http://www.tempointeraktif.com>, 2 Maret 2011.

BAB 4

ANALISIS TERHADAP PEMBEKUAN DAN PEMBUBARAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN (ORMAS) SESUAI DENGAN PRINSIP HAM

4.1. TUJUAN DAN ARAH PENGATURAN ORMAS

Konstitusi memberikan jaminan kepada setiap individu atau sekelompok orang untuk bersepakat mengikat diri pada sebuah organisasi untuk mencapai apa yang menjadi kepentingannya. Terdapat peluang, bahwa dalam menjalankan kebebasannya dapat terjadi benturan antara kebebasan seseorang dengan kebebasan orang lain. Era Reformasi yang telah berlangsung sejak tahun 1997, telah membuka peluang bagi hubungan masyarakat sipil dan negara yang mengalami transformasi yang demikian cepat.¹⁴³ Hal ini ditunjukkan dari gejala semakin kuatnya peran masyarakat sipil dalam mengorganisir dirinya untuk memperjuangkan kepentingannya ketika berhadapan dengan negara ataupun pada saat mengisi layanan publik. Kehidupan demokrasi memberikan peluang kebebasan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pernyataan dan pendapat yang implementasinya dapat diwujudkan dengan membentuk organisasi kemasyarakatan.¹⁴⁴

Membentuk suatu organisasi adalah salah satu perwujudan adanya hak atas kebebasan berserikat sebagai *natural rights* (hak alamiah) yang fundamental dan melekat pada manusia sebagai makhluk sosial. Membentuk organisasi juga merupakan ekspresi keyakinan dan pikiran yang menemukan kesamaan diantara

¹⁴³Kajian RUU Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, (Jakarta: Bagian PUU Bidang Politik, Hukum, dan HAM Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2010), hal. 5.

¹⁴⁴Secara teoritis, kebebasan berormas merupakan bagian dari hak asasi manusia, juga hak asasi warga Negara dalam berserikat dan berkumpul. John Locke menyatakan bahwa suatu pemufakatan yang dibuat berdasarkan suara terbanyak dapat dianggap sebagai tindakan seluruh masyarakat, karena persetujuan individu-individu untuk membentuk negara, mewajibkan individu lain untuk menaati Negara yang dibentuk dengan suara terbanyak itu. Negara yang dibentuk dengan suara terbanyak tersebut tidak dapat mengambil hak-hak milik manusia dan hak-hak lainnya yang tidak dilepaskan. John Locke juga menyebutkan bahwa dasar kontraktual dari Negara dikemukakan sebagai peringatan bahwa kekuasaan penguasa tidak pernah mutlak tetapi selalu terbatas, sebab dalam mengadakan perjanjian dengan seorang atau sekelompok orang, individu-individu tidak menyerahkan seluruh hak-hak alamiahnya. Keadaan alamiah diumpamakan sebagai keadaan sebelum manusia melakukan dosa-suatu keadaan yang aman dan bahagia. Dalam keadaan alamiah hidup individu bebas sederajat, semuanya dihasilkan sendiri oleh individu, dan individu tersebut merasa puas.

warga masyarakat, sekaligus sarana memperjuangkan keyakinan dan pikiran serta media menyatakan pendapat. Dengan demikian, semua organisasi atau asosiasi yang dibentuk adalah puncak manifestasi dari kemerdekaan hati nurani dan kemerdekaan berpikir.¹⁴⁵

Organisasi kemasyarakatan sebagai suatu institusi modern, bagi masyarakat Indonesia sudah dikenal jauh sebelum kemerdekaan yang pada masa itu berfungsi sebagai kekuatan sosial yang berperan dalam penyelesaian masalah kehidupan dan memajukan masyarakat, bangsa, dan negara. Terlebih lagi mengingat sumbangannya yang besar sebagai pelopor gerakan kemandirian rakyat dan kemerdekaan bangsa serta menginspirasi pembentukan negara.¹⁴⁶ Organisasi kemasyarakatan lembaga non pemerintah keberadaannya sangat diperlukan dalam sebuah negara demokratis, sebagai wadah untuk menyalurkan pendapat dan pikiran dalam meningkatkan keikutsertaannya secara aktif guna mewujudkan masyarakat yang bermartabat. Keberadaan organisasi kemasyarakatan dimaksudkan sebagai penyaluran anggotanya agar dapat berperan serta dalam pembangunan untuk mencapai tujuan nasional dalam kerangka NKRI.¹⁴⁷ Disamping itu, organisasi kemasyarakatan juga merupakan aktifitas sosial warga negara yang berperan mengisi berbagai ketimpangan dalam pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah, dan sebagai media untuk melakukan pemberdayaan masyarakat yang tidak terjangkau pemerintah.

Kemunculan organisasi kemasyarakatan pada kenyataannya tidak serta-merta sesuai dengan yang diharapkan, yaitu mampu mengatasi berbagai persoalan yang menjadi alasan dibentuknya organisasi tersebut. Tidak sedikit organisasi kemasyarakatan yang bermunculan, hanya sebagai salah satu bentuk ekspresi dari *euforia* kebebasan yang cenderung menimbulkan kekhawatiran atau ketakutan ditengah masyarakat, karena dalam memperjuangkan ide dan gagasannya menggunakan kekerasan yang mengarah pada anarkisme. Bahkan ada organisasi kemasyarakatan yang dibentuk untuk tujuan jangka pendek yang tidak jelas arah

¹⁴⁵Jimly Asshiddiqie, *Kebebasan Berserikat*, *Op.Cit.*, hal.7-8.

¹⁴⁶Arbi Sanit, *Undang-Undang Ormas Kendali atau Dinamisasi Kehidupan Kelompok*, Makalah disampaikan dalam diskusi dengan Tim Kerja Perancangan RUU tentang Ormas Setjen DPR-RI, 2010.

¹⁴⁷Kajian RUU, *Op.Cit*, hal. 14-15.

kegiatan dan tujuannya (disebut sebagai ormas “tanpa papan nama”).¹⁴⁸ Menurut Progo Nurdjaman, Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri pada saat itu, ormas-ormas sekarang telah keblabasan, banyak organisasi kemasyarakatan didirikan hanya untuk memenuhi kepentingan sesaat. Banyak pula kegiatan organisasi kemasyarakatan telah menjurus kepada ekstrimisme dan kerap menimbulkan keresahan di masyarakat.¹⁴⁹

Perkembangan organisasi kemasyarakatan setelah reformasi sangat dinamis dan tidak mudah diprediksi. Faktor eksternal seperti lingkungan politik, serta relasi-relasi baru yang muncul sangat banyak berpengaruh pada optimalisasi fungsi dan keberadaan organisasi kemasyarakatan. Dinamika lingkungan politik akan turut mewarnai perubahan orientasi, cara kerja, serta profesionalitas organisasi kemasyarakatan dari waktu ke waktu untuk menunjukkan eksistensinya, yang sebelumnya berada di dalam kontrol rezim politik yang berkuasa. Menurut Gamawan Fauzi, Menteri Dalam Negeri RI, perkembangan kebebasan demokrasi pasca reformasi melahirkan banyak organisasi kemasyarakatan yang berlatar belakang agama atau profesi. Pada tahun 2005 saja, organisasi kemasyarakatan yang terdaftar mencapai angka 3000, dan terus bertambah. Hingga tahun 2010 ormas yang terdaftar berkisar 12.305.¹⁵⁰ Pertumbuhan ormas tersebut tidak dapat dipungkiri menimbulkan masalah di tengah masyarakat, bahkan berujung pada kekerasan yang melibatkan beberapa ormas.¹⁵¹

Dalam UUD 1945, pengaturan HAM yang berhubungan dengan Ormas dan LSM diatur dalam Pasal 28, yaitu ‘kemerdekaan berserikat dan berkumpul

¹⁴⁸Sebagai contoh, menjamurnya ormas keagamaan dan ormas kedaerahan yang mengarah kepada tindakan anarkis, mengusir, menyerang, dan merusak kelompok lain yang berbeda pendapat atau paham. Terdapat juga kelompok-kelompok yang bertindak seperti milisi, mengambil alih tugas penegak hukum, serta menjalankan praktik intimidasi, premanisme, pemerasan, dan pemalakan.

¹⁴⁹Harian Media Indonesia, 8 Juni 2008.

¹⁵⁰Disampaikan dalam Rapat Gabungan antara Komisi II, Komisi III, dan Komisi VIII DPR-RI dengan Menkopolkam, Kemendagri, Kemenag, Kemenkumham, Kepala BIN, Kapolri, dan Jaksa Agung, di DPR-RI, Senin, 30 Agustus 2010.

¹⁵¹Rentetan tindak kekerasan yang melibatkan ormas dalam peristiwa Monas, di Cikeusik, dan di Temanggung. Sementara itu, menurut Komisaris Jenderal Ito Sumardi, Kepala Badan Reserse dan Kriminal Polri mengungkapkan bahwa Front Pembela Islam (FPI) merupakan ormas yang paling banyak bertindak anarkis, berdasarkan laporan masyarakat kepada polisi dari laporan tahun 2007-2010,

<http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=261032>, Diunduh 27 okt 2010.

(KBB), mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.’ Setelah amandemen, ketentuan dalam Pasal ini ditambahkan Pasal 28E ayat (3), yaitu setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.¹⁵² Hal serupa juga diatur dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, Pasal 20, yaitu ‘kebebasan berkumpul dan berapat secara damai’ dan juga tercantum dalam UUDS 1950, Pasal 20, yaitu ‘kebebasan berkumpul dan berapat’.

Pengaturan kebebasan berserikat dan berkumpul dalam tiga konstitusi negara yang pernah berlaku menunjukkan adanya pengakuan negara bahwa hak kebebasan berserikat dan berkumpul merupakan hak dasar yang perlu diberi pengakuan dan perlindungan, meskipun menurut ketiga Konstitusi tersebut, pengaturannya lebih lanjut dilaksanakan oleh UU. Pasang-surut pelaksanaan hak kebebasan berserikat dan berkumpul oleh organisasi massa sangat terkait dengan sistem politik yang diberlakukan dalam negara oleh masing-masing penguasa, mulai dari Orde Lama, Orde Baru, sampai ke Orde Reformasi.

Pengakuan hak kebebasan berserikat dan berkumpul dalam konstitusi sejalan dengan dirumuskannya hak berserikat sebagai bagian dari hak asasi manusia, yang pengaturannya terdapat dalam Pasal 20 Piagam PBB, yaitu *everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association. No one may be compelled to belong to an association.*¹⁵³ Selanjutnya, seperti telah diuraikan sebelumnya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, sebagai ratifikasi Kovenan Hak Sipil dan politik antara lain menyebutkan, bahwa setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat dengan orang lain. Hak ini dalam kovenan tersebut tidak dapat dibatasi kecuali jika hal tersebut dilakukan berdasarkan hukum,¹⁵⁴ bahkan bagi negara yang telah meratifikasipun tidak memiliki

¹⁵² Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

¹⁵³ <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, Diunduh 5 Maret 2010.

¹⁵⁴ Terdapat dalam Pasal 22 Kovenan, yang menjelaskan perkecualian pembatasan yang diperlukan dalam masyarakat yang demokratis untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan atau moral masyarakat, atau perlindungan terhadap hak dan kebebasan orang lain. Pasal ini tidak boleh mencegah pelaksanaan pembatasan yang sah bagi anggota angkatan bersenjata dan polisi dalam melaksanakan hak ini.

kewenangan untuk mengambil tindakan legislatif yang mengurangi jaminan yang diberikan oleh kovenan tersebut.¹⁵⁵

Namun demikian, pada prinsipnya kebebasan berserikat dan berkumpul dalam pelaksanaannya tunduk juga kepada pembatasan-pembatasan tertentu yang berlaku secara khusus atau pembatasan-pembatasan yang berlaku umum terhadap HAM. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945-pun dalam ketentuan Pasal 28J ayat (2) menyatakan kewajiban setiap orang untuk tunduk dalam melaksanakan HAM-nya, oleh pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang. Pembatasan ini dimaksudkan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengaturan dan pembatasan haruslah benar-benar didasarkan atas suatu *rea-sonable ground* (alasan rasional yang masuk akal) dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil.¹⁵⁶ Ketentuan jaminan hak berserikat itu ditetapkan dengan undang-undang, sehingga jaminan keberlakuannya hanya dapat terlaksana jika ditetapkan dengan undang-undang. Selama undang-undang-nya belum lahir, maka tidak ada jaminan bahwa kebebasan berserikat dapat dilakukan oleh setiap warga negara.

Pengakuan terhadap hak kemerdekaan berserikat dan berkumpul, dalam UUD 1945, menunjukkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah sebagai sebuah negara demokrasi. Untuk menumbuhkan dan mengembangkan kehidupan berdemokrasi diperlukan organisasi massa sebagai salahdua pilar demokrasi di tingkat infrastruktur politik (kehidupan politik di tingkat masyarakat) dalam sistem politik Indonesia. Di era reformasi seperti sekarang ini, pemberdayaan Ormas dan LSM sedang berada pada suatu situasi dan

¹⁵⁵Tidak ada satu hal pun dalam pasal ini yang memberi wewenang pada Negara-negara Pihak pada Konvensi Organisasi Buruh Internasional 1948 mengenai Kebebasan Berserikat dan Perlindungan atas Hak Berserikat untuk mengambil tindakan legislatif yang dapat mengurangi, atau memberlakukan hukum sedemikian rupa sehingga mengurangi, jaminan yang diberikan dalam Kovenan tersebut.

¹⁵⁶Jimly Asshiddiqie, Kebebasan Berserikat, *Op.Cit.*, hal. 9.

kondisi yang penuh dengan peluang dan tantangan untuk tumbuh dan berkembang baik kuantitas maupun kualitasnya.

Oleh karena itu, tujuan dan arah pengaturan organisasi massa yang dilakukan oleh Pemerintah adalah sebagai upaya peningkatan dan penguatan kemandirian-profesionalitas masyarakat dalam mengorganisasikan dirinya untuk mencapai tujuan tertentu secara bersama-sama. Mandiri dalam hal kreativitas, aktivitas, pendanaan, sumberdaya pengelola, pengembangan organisasi, dan seterusnya. Profesional dalam hal kinerja, akuntabilitas publik, spesialisasifungsional, produktivitas, edukatif-produktif, dan inovatif (kreatif-ekonomis).

4.2. PEMBEKUAN DAN PEMBUBARAN ORMAS DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dewasa ini pengaturan pelaksanaan hak berserikat dan berkumpul yang secara langsung atau pun tidak langsung membatasi organisasi massa adalah UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Masalah pembekuan dan pembubaran organisasi kemasyarakatan, disamping mengacu kepada perangkat hukum yang berlaku saat ini yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan juga mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 1986 sebagai pelaksanaannya, sudah mengatur mekanisme pembekuan dan pembubaran organisasi massa sebagai berikut:

+++++Pemerintah dapat membekukan Pengurus atau Pengurus Pusat Organisasi Kemasyarakatan apabila ormas melakukan tiga hal: (1) melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum, (2) menerima bantuan dari pihak asing tanpa persetujuan Pemerintah, dan (3) memberi bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan.

- a. Sebelum melakukan pembekuan ormas, Pemerintah terlebih dahulu menegur secara tertulis sekurang-kurangnya 2 (dua) kali dengan jarak waktu 10 (sepuluh) hari kepada pengurus, pengurus daerah, atau pengurus pusat ormas bersangkutan.
- b. Apabila teguran tidak diindahkan dalam jangka waktu 1 (satu) bulan setelah diterima surat teguran, pemerintah memanggil pengurus, pengurus daerah atau

pengurus pusat sesuai dengan ruang lingkup keberadaannya untuk didengar keterangannya.

- c. Apabila panggilan tidak dipenuhi atau setelah didengar keterangannya ternyata ormas yang bersangkutan masih tetap melakukan tindakan yang melanggar maka pemerintah membekukan pengurus, pengurus daerah, atau pengurus pusat organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan.
- d. Sebelum melakukan tindakan pembekuan, bagi ormas yang mempunyai ruang lingkup Nasional, Pemerintah Pusat meminta pertimbangan dan saran dalam segi hukum dari Mahkamah Agung.
- e. Bagi ormas yang mempunyai ruang lingkup provinsi atau kabupaten/kota, gubernur atau bupati/walikota, Pemerintah meminta pertimbangan dari instansi yang berwenang di daerah.
- f. Tindakan pembekuan dapat juga dilakukan oleh gubernur atau bupati/walikota terhadap pengurus daerah dari organisasi kemasyarakatan yang mempunyai ruang lingkup Nasional yang berada di wilayahnya apabila melakukan tindakan yang melanggar.
- g. Gubernur harus meminta pertimbangan dan petunjuk Menteri Dalam Negeri. Menteri Dalam Negeri, sebelum memberi pertimbangan dan petunjuk, terlebih dahulu mendengar keterangan dari pengurus pusat ormas yang bersangkutan.
- h. Pemerintah dapat mempertimbangkan untuk mencabut kembali pembekuan pengurus, pengurus daerah atau pengurus pusat apabila ormas yang bersangkutan dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan memenuhi ketentuan sebagai berikut: 1) secara nyata tidak lagi melakukan kegiatan yang mengakibatkan pembekuannya; 2) mengakui kesalahannya dan berjanji tidak akan melakukan pelanggaran lagi; 3) mengganti pengurus, pengurus daerah, atau pengurus pusat yang melakukan kesalahan tersebut.
- i. Apabila pengurus, pengurus daerah, atau pengurus pusat yang dibekukan masih tetap melakukan kegiatan yang mengakibatkan pembekuan, ormas bersangkutan dapat dibubarkan oleh Pemerintah.
- j. Pemerintah sebelum melakukan tindakan pembubaran, terlebih dahulu memberikan peringatan tertulis kepada organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan.

- k. Apabila dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan setelah menerima peringatan tertulis, ormas tersebut masih melanggar, Pemerintah dapat membubarkan ormas bersangkutan.
- l. Sebelum melakukan tindakan pembubaran, bagi ormas yang mempunyai ruang lingkup Nasional, Pemerintah Pusat meminta pertimbangan dan saran dalam segi hukum dari Mahkamah Agung.
- m. Bagi ormas yang mempunyai ruang lingkup Provinsi atau kabupaten/kota, gubernur atau bupati/walikota, Pemerintah Pusat meminta pertimbangan dan saran dari instansi yang berwenang di daerah serta petunjuk dari Menteri Dalam Negeri dengan mengindahkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- n. Pembubaran yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, gubernur, bupati/walikota diberitahukan kepada pengurus, pengurus daerah atau Pengurus Pusat organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan dan diumumkan kepada masyarakat.
- o. Pemerintah membubarkan ormas yang menganut, mengembangkan dan menyebarkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme serta ideologi paham atau ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam segala bentuk dan perwujudannya, sesuai dengan ruang lingkup keberadaan organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan.
- p. Pembubaran dilakukan dengan memperhatikan saran dan pertimbangan instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- q. Setelah dibubarkan, organisasi kemasyarakatan tersebut dinyatakan sebagai organisasi terlarang. Keputusan pembubaran dan pernyataan sebagai organisasi terlarang disampaikan secara tertulis kepada ormas yang dibubarkan tersebut dan diumumkan kepada masyarakat.

Catatan penting dalam Peraturan ini adalah bahwa Pembubaran Ormas merupakan upaya atau jalan terakhir yang ditempuh oleh Pemerintah, dan Pembubaran sebuah Ormas dapat dilakukan apabila terbukti sebuah Ormas telah melanggar ketentuan Peraturan ini hingga tiga kali.

Berdasarkan peraturan tersebut, organisasi kemasyarakatan dapat dibekukan¹⁵⁷ atau dibubarkan¹⁵⁸ secara sepihak oleh pemerintah.¹⁵⁹ Lima hal pokok yang dapat membuat suatu ormas dibekukan atau dibubarkan secara sepihak oleh pemerintah yaitu *Pertama*, bila ormas tidak mencantumkan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam anggaran dasarnya. *Kedua*, bila dianggap mengganggu ketertiban umum. *Ketiga*, bila menerima bantuan asing tanpa persetujuan pemerintah. *Keempat*, bila memberikan bantuan kepada pihak asing yang merugikan bangsa. *Kelima*, ormas juga dapat dibubarkan dan dinyatakan sebagai organisasi terlarang bila dianggap mengembangkan dan menyebarkan paham komunisme, Marxisme-Leninisme, serta ideologi lain yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Sebagai produk perundang-undangan yang dihasilkan oleh Orde Baru yang menggunakan UUD 1945 sebelum amandemen, maka aturan yang mengatur organisasi kemasyarakatan sudah tidak sesuai lagi dengan semangat reformasi, karena sudah tidak relevan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat saat ini. Hal ini dipahami karena Undang-Undang Ormas lahir lahir pada 1985 dengan semangat kontrol dan represi khas rezim pemerintahan otoriter Orde Baru. Peraturan perundang-undangan yang ada sampai saat itu kental sekali semangat Orde Baru melakukan dominasi terhadap kekuatan publik dan *civil society* untuk mengontrol dinamika organisasi kemasyarakatan yang mulai marak saat itu. Salah satu upaya kontrol ialah dengan memaksakan konsep “wadah tunggal,” yang dimaksudkan untuk melokalisasi satu kelompok yang dianggap sejenis dalam satu wadah yang “sah”, sehingga hanya ada satu wadah untuk setiap jenis kelompok.

Undang-Undang organisasi kemasyarakatan yang ada saat ini didisain lebih menonjol sebagai upaya untuk mengontrol organisasi masyarakat sipil dari pada untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi pengembangan organisasi masyarakat. T. Mulya Lubis menyebut dengan istilah “*as a kind sword of*

¹⁵⁷Merupakan pembubaran secara tidak langsung, pembubaran yang dilakukan melalui mekanisme pembekuan terlebih dahulu. Artinya, sebelum pembubaran terdapat mekanisme pembekuan terhadap Ormas, yaitu terhadap pengurusan dan kerja-kerja organisasi.

¹⁵⁸Merupakan pembubaran secara langsung, yaitu pembubaran yang dapat dilakukan pemerintah tanpa ada mekanisme pembekuan terlebih dahulu.

¹⁵⁹Ramli Hutabarat, Staf Ahli Menteri Hukum dan HAM RI, mengemukakan bahwa sesuai dengan UU Nomor 8 Tahun 1985, Pemerintah dapat membekukan pengurus organisasi termasuk organisasinya jika organisasi tersebut melakukan tindakan-tindakan yang mengganggu ketertiban umum secara terus-menerus. (Jakarta: Suara Karya, 21 Juni 2006).

Damocles, which could, at any time, be dropped by the government to restrain, suspend, or dissolve NGOs”¹⁶⁰ Ancaman pembekuan dan pembubaran yang represif dan terindikasi cenderung *inskonstitusional* tersebut sudah “*out of context*”. Menurut Moh. Mahfud MD, hukum tidak boleh berada pada kevakuman, maka hukum harus senantiasa disesuaikan dengan perkembangan masyarakat yang dilayaninya.¹⁶¹ Hukum bukanlah skema yang final (*finite scheme*), namun terus bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia. Hukum harus terusdibedah dan digali melalui upaya-upaya progresif untuk menggapai terang cahaya kebenaran dalam menggapai keadilan.¹⁶²

Oleh karena itu, berkaitan dengan perintah Presiden untuk membubarkan ormas perusuh menjadi problematik karena langsung berhadapan dengan kebebasan berserikat berkumpul yang dijamin oleh konstitusi.¹⁶³ Pembekuan dan pembubaran ormas merupakan sebuah dilema, karena Konstitusi kita sebagai dasar hukum tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara menjamin kebebasan berkumpul dan berserikat tersebut. Jaminan ini adalah bagian dari hak setiap warga negara untuk ikut dalam organisasi, ormas atau perkumpulan apapun. Salah satu prinsip dalam Negara konstitusi adalah mengakui hak-hak asasi setiap warganya untuk berserikat, berkumpul atau bergabung dalam wadah organisasi. Dalam bahasa yang berbeda, Miriam Budiardjo menegaskan, bahwa dalam setiap

¹⁶⁰Artinya, “bagaikan pedang Damocles, yang kapanpun dapat dijatuhkan oleh pemerintah untuk mengendalikan/mengekang, membekuan atau membubarkan LSM/Ormas”. Lihat T. Mulya Lubis, *In Search of Human Rights*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994), hal. 214.

¹⁶¹Taufik Firmanto, *Wacana Pembubaran Ormas; Suatu Telaah Yuridis Konstitusional*, <http://hukum.kompasiana.com/2011/03/16/wacana-pembubaran-ormas-suatu-telaah-yuridis-konstitusional/>

¹⁶²Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2010), hal. VII.

¹⁶³Dalam kehidupan bernegara, konstitusi menempati posisi yang sangat penting. Dengan meneliti dan mengkaji konstitusi sebuah negara, kita dapat mengetahui prinsip-prinsip dasar kehidupan bersama dan penyelenggaraan negara serta struktur organisasi suatu negara tertentu. Keberadaan konstitusi adalah mutlak untuk menjamin adanya kepastian hukum, hal ini bertujuan untuk menghindari kemungkinan terjadinya kesewenang-wenangan kekuasaan. Dengan kata lain adanya konstitusi harapannya sebagai *rule of law* dalam suatu negara yang bertujuan untuk melindungi hak-hak dan kebebasan warga negara. Di kalangan para ahli hukum, pada umumnya dipahami bahwa hukum mempunyai tiga tujuan pokok, yaitu (i) keadilan (*justice*), (ii) kepastian (*certainty* atau *zekerheid*), dan (iii) kebergunaan (*utility*). Oleh karena konstitusi itu sendiri adalah hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, maka tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah: (i) keadilan, (ii) ketertiban, dan (iii) perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri Negara.

Undang-Undang Dasar negara yang menganut asas konstitusionalisme selalu memuat kekentuan-ketentuan tentang HAM.¹⁶⁴

4.3. BENTUK PEMBUBARAN ORMAS

Wacana pembubaran organisasi kemasyarakatan dipicu oleh terjadinya berbagai macam kekerasan yang ditimbulkan oleh berbagai aktifitas organisasi kemasyarakatan. Kekerasan yang melibatkan organisasi kemasyarakatan diakui menyulitkan Pemerintah untuk melakukan tindakan apabila melanggar ketentraman dan keamanan.¹⁶⁵ Permasalahan organisasi kemasyarakatan ini dipicu selain oleh banyaknya organisasi kemasyarakatan yang belum terdaftar, juga harus disikapi secara hati-hati karena berkaitan dengan jaminan atas hak kebebasan berserikat dan berkumpul yang diatur dalam UUD Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Walaupun Presiden SBY telah memerintahkan kepada aparat penegak hukum agar “mencarikan jalan yang sah atau legal” untuk membubarkan organisasi kemasyarakatan yang tampil sebagai perusuh, tetap saja menjadi persoalan, karena langsung berhadapan dengan kebebasan berserikat dan berkumpul disatu pihak, dan kemungkinan Pemerintah untuk membekukan dan membubarkan organisasi kemasyarakatan secara sepihak tanpa melalui suatu proses peradilan, dipihak lain.

Namun demikian, bukan berarti kekerasan yang dilakukan organisasi kemasyarakatan menjadi pembenar bagi aparat keamanan untuk tidak melakukan tindakan dalam menyelesaikan konflik antarkelompok dimasyarakat, agar tidak meluas menjadi konflik horizontal. Bagaimanapun, negara harus hadir untuk melindungi keutuhan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibangun di atas sebuah keragaman suku dan etnis, adat istiadat, dan ideologi, mensyaratkan adanya sebuah kebersamaan yang dilingkupi semangat toleransi dan pengertian mendalam dari berbagai komponen bangsa. Para *founding fathers* merumuskan kemajemukan bangsa Indonesia dalam satu bingkai yang indah,

¹⁶⁴Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), Edisi Revisi, hal. 106-107.

¹⁶⁵Gamawan Fauzi, *Loc. Cit.*

yaitu Bhinneka Tunggal Ika, berbeda-beda namun tetap satu, seperti itulah seharusnya membangun sebuah Negara Bangsa Indonesia.¹⁶⁶

Ketidakhadiran negara dalam menjaga ketentraman dan keamanan bisa juga dikategorikan sebagai tindakan melakukan kejahatan. Sebagaimana dikemukakan oleh Victor Silaen:

Dalam perspektif politik, salah satu fungsi negara adalah melaksanakan penertiban (*law and order*). Berdasarkan itu maka negara memiliki kewenangan untuk memaksa. Selain itu negara juga memiliki monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah (Weber, 1958). Itu berarti, jika dalam realitasnya negara tidak melakukan pencegahan terhadap ormas-ormas yang kerap berbuat anarkistis, atau negara membiarkan saja ormas-ormas tersebut mengulangi aksi anarkistisnya, maka sesungguhnya negara telah melakukan kejahatan. Itulah yang disebut kejahatan tanpa kesengajaan atau kejahatan melalui tindakan pembiaran (*by omission*).¹⁶⁷

Menurut Daniel Sparingga, organisasi-organisasi yang menyebarkan kebencian dan/atau permusuhan, baik secara langsung maupun tidak langsung menganjurkan kekerasan verbal maupun fisik harus dibubarkan demi dan untuk atas nama kehidupan bersama yang tertib.¹⁶⁸ Lebih lanjut Sparingga menyatakan:

Pernyataan-pernyataan yang menyerang kelompok lain berdasarkan sentimen ras, etnik, agama, golongan, gender, dan denominasi kultural lainnya harus dilarang. Jadi kalau ada organisasi yang melakukan permusuhan tersebut, dilarang dan negara punya hak untuk membubarkannya. Hal ini bisa berlaku efektif dengan syarat ada tindakan keras terhadap pemimpin ormas serta individu yang melakukan kekerasan, yang kemudian ditindaklanjuti dengan pembekuan ormas yang bersangkutan.¹⁶⁹

Faktanya pengalaman Amerika Serikat melakukan pembubaran organisasi-organisasi yang menyebarkan kebencian, seperti pembubaran kelompok Klu Klux

¹⁶⁶Machfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1993), hal. 56.

¹⁶⁷Victor Silaen, *Terobosan Hukum: Bekuan Ormas Anarkistis*, Opini Harian Jurnal Nasional, 6 Oktober 2010, (Victor Silaen adalah Dosen FISIP Universitas Pelita Harapan).

¹⁶⁸Muhammad Saifullah, *Wacana Pembekuan Ormas Nakal; Indonesia Perlu Belajar dari Kasus Ku Klux Klan*, <http://www.news.okezone.com/read/2010/08/31/339/368337/indonesia-perlu-belajar-dari-kasus-ku-klux-klan>, Diunduh 16 Juni 2011.

¹⁶⁹*Ibid.*

Klan.¹⁷⁰ Demi dan atas nama demokrasi, negara mengambil posisi ekstra keras untuk organisasi-organisasi yang bekerja dengan prinsip antidemokrasi.

Demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan serta kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan, keterlibatan warga dalam proses menentukan kebijakan bersama, sebagai bentuk partisipasi dalam proses penentuan kebijakan, harus dilandasi tanggung jawab dilandasi secara arif dan rasional. Artinya demokrasipun membutuhkan keteraturan berdasarkan prinsip penghormatan atas hak asasi manusia. Ekspresi kemerdekaan bukanlah sebebas-bebasnya, melainkan kebebasan yang bertanggungjawab, yaitu memperhatikan kepentingan masyarakat demokratis dan perlindungan terhadap hak-hak serta kebebasan orang lain.

Dalam konteks ini, Negara harus hadir sebagai organisasi pokok dari kekuasaan politik merupakan alat (*agency*) dari masyarakat.¹⁷¹ Negara mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala kekuasaan yang muncul. Manusia yang hidup dalam suasana kerja sama, sekaligus suasana antagonis dan penuh pertentangan. Maka negara yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan cara dan batas sampai dimana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama, baik oleh individu, golongan atau organisasi/asosiasi, maupun oleh negara sendiri.

Oleh karena itu, dalam menyikapi keberadaan berbagai organisasi yang telah meresahkan masyarakat karena melakukan berbagai tindak kekerasan diperlukan pertimbangan bergai faktor yang mempengaruhinya. Artinya, bagaimanapun pembekuan dan pembubaran sebuah organisasi kemasyarakatan perlu tetap dimungkinkan, tanpa mengurangi hak berserikat dan berkumpul. Kebebasan berserikat dan berkumpul bukanlah hak yang tanpa batas, karena

¹⁷⁰Ku Klux Klan adalah sebuah kelompok rasis ekstrim di Amerika Serikat (AS), yang berdiri pada tanggal 24 Desember 1865. Kelompok ini berkeyakinan bahwa ras kulit putih adalah ras yang terbaik. Mereka mendirikan organisasi tersebut dengan maksud untuk berjuang memberantas kaum kulit hitam dan minoritas di AS, seperti Yahudi, Asia, dan Katolik Roma. Kelompok ini empat tahun setelah berdiri diumumkan pemerintah AS sebagai organisasi ilegal.

¹⁷¹Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal. 47-48.

jaminan kebebasan berserikat sebagai bagian dari HAM juga memiliki batasan dalam masyarakat demokratis, demi untuk melindungi hak dan kebebasan orang lain. Pembatasan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis merupakan apresiasi yang menyeimbangkan antara kepentingan publik dengan privat.¹⁷² Jaminan atas hak kebebasan berserikat dan berkumpul yang diatur dalam UUD Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 termasuk pada kategori hak asasi yang bersifat *derogable rights*, boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhannya oleh negara.

Dalam *Covenant on Civil Political Rights*, pengakuan terhadap kemerdekaan berserikat (hak asasi di bidang politik) dapat ditemukan dalam Pasal 21, yang menyebutkan bahwa tidak ada suatu pembatasanpun dapat dikenakan terhadap pelaksanaan hak ini, kecuali yang ditetapkan oleh hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis, demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan dan moral umum atau perlindungan terhadap hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain.¹⁷³

Pembatasan haruslah dilakukan secara ketat yang diatur dalam aturan hukum untuk mencapai tujuan dalam masyarakat demokratis dan dilakukan benar-benar dibutuhkan dan bersifat proporsional sesuai dengan kebutuhan sosial. Aturan hukum di Indonesia telah mengatur pembatasan terhadap kemerdekaan berserikat dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai sumber hukum, Pasal 28J menyebutkan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, seseorang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain.¹⁷⁴ Oleh karena itu, suatu organisasi yang terbukti mengorganisir suatu tindakan kekerasan (kriminal) dalam menyeragamkan pendapat dan pahamnya haruslah bisa dibubarkan dalam kerangka hukum.

Namun pada kenyataannya, “pembubaran organisasi kemasyarakatan” tidak mudah untuk dilakukan, karena menjadi dilemma Konstitusi sebagai dasar

¹⁷²Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Parpol*, *Op.Cit.*, hal. 24.

¹⁷³Sri Utari, *Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul (Suatu Kajian tentang Parpol)*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hal.119-120.

¹⁷⁴Lihat Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

hukum tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara menjamin kebebasan berkumpul dan berserikat, sebagaimana termaktub dalam Pasal 28 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jaminan konstitusi ini merupakan bagian dari pengakuan atas hak setiap warga negara untuk ikut dalam organisasi, ormas atau perkumpulan apapun. Salah satu prinsip konstitusi negara adalah mengakui hak-hak asasi setiap warganya untuk berserikat, berkumpul atau bergabung dalam wadah organisasi. Atau dalam bahasa lain Miriam Budiardjo menegaskan, bahwa dalam setiap undang-undang dasar Negara yang menganut asas konstitusionalisme selalu memuat kekentuan-ketentuan tentang HAM.

Secara teoritis, kebebasan berormas merupakan bagian dari hak asasi manusia, juga hak asasi warga Negara dalam berserikat dan berkumpul. John Locke menyatakan, bahwa suatu pemufakatan yang dibuat berdasarkan suara terbanyak dapat dianggap sebagai tindakan seluruh masyarakat, karena persetujuan individu-individu untuk membentuk negara, mewajibkan individu lain untuk menaati Negara yang dibentuk dengan suara terbanyak itu. Negara yang dibentuk dengan suara terbanyak tersebut tidak dapat mengambil hak-hak milik manusia dan hak-hak lainnya yang tidak dilepaskan.¹⁷⁵ John Locke juga menyebutkan, bahwa dasar kontraktual dari Negara dikemukakan sebagai peringatan bahwa kekuasaan penguasa tidak pernah mutlak tetapi selalu terbatas, sebab dalam mengadakan perjanjian dengan seorang atau sekelompok orang, individu-individu tidak menyerahkan seluruh hak-hak alamiahnya. Keadaan alamiah diumpakan sebagai keadaan sebelum manusia melakukan dosa—suatu keadaan yang aman dan bahagia. Dalam keadaan alamiah hidup individu bebas sederajat, semuanya dihasilkan sendiri oleh individu, dan individu tersebut puas.¹⁷⁶

Dalam kehidupan bernegara, konstitusi menempati posisi yang sangat penting. Dengan meneliti dan mengkaji konstitusi sebuah negara, kita dapat mengetahui prinsip-prinsip dasar kehidupan bersama dan penyelenggaraan negara serta struktur organisasi suatu negara tertentu. Keberadaan konstitusi adalah mutlak untuk menjamin adanya kepastian hukum, hal ini bertujuan untuk

¹⁷⁵Kajian RUU Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, *Loc.Cit.*

¹⁷⁶*Ibid.*

menghindari kemungkinan terjadinya kesewenang-wenangan kekuasaan. Dengan kata lain adanya konstitusi harapannya sebagai *rule of law* dalam suatu negara yang bertujuan untuk melindungi hak-hak dan kebebasan warga negara.

Di kalangan para ahli hukum, pada umumnya dipahami bahwa hukum mempunyai tiga tujuan pokok, yaitu (i) keadilan (*justice*), (ii) kepastian (*certainty* atau *zekerheid*), dan (iii) kebergunaan (*utility*). Oleh karena konstitusi itu sendiri adalah hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, maka tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah: (i) keadilan, (ii) ketertiban, dan (iii) perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri Negara.

Kebebasan berserikat, berkumpul, yang terimplementasi dalam organisasi masyarakat dijamin kebebasannya oleh konstitusi negara, namun demikian, kebebasan ini tidak boleh melanggar hak-hak orang atau kelompok lain.¹⁷⁷ Perlu disadari, bahwa dalam mengekspresikan hak asasi tidak selalu dapat dilakukan secara bebas tanpa batas. Kebebasan tersebut juga harus menghormati tatanan ketertiban masyarakat yang menjadi kewenangan Negara untuk mengaturnya. Keberadaan organisasi masyarakat, dengan demikian tidak boleh melanggar hak-hak pihak lain, meresahkan masyarakat dan mengancam persatuan dan kesatuan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Oleh karena itu, organisasi masyarakat yang terbukti mengorganisasi tindak kriminal harus dapat dibubarkan. Namun untuk melaksanakan pembubaran tersebut perlu dilakukan beberapa pembenahan terlebih dulu terhadap kerangka hukum yang ada, karena sebagaimana diungkapkan oleh Moh. Mahfud MD, hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan Negara.¹⁷⁸ Pembubaran ormas yang melakukan kegiatan yang mengandung nuansa kekerasan dan cenderung anarkis sepenuhnya merupakan wewenang pemerintah.

¹⁷⁷Catatan buram yang ditorehkan sejumlah ormas tertentu mengakibatkan pemerintah harus berpikir ulang untuk melakukan pembatasan terhadap ruang gerak ormas. Bagaimana pun, kekecewaan yang teramat mendalam sebagai buah dari perilaku anarkis sejumlah ormas tertentu tidak lagi bisa dibalut dengan label kebebasan berserikat.

¹⁷⁸Taufik Firmanto, *Loc. Cit.*

Pemerintah dengan segala kewenangan yang dimilikinya dan didukung perangkat perundangan yang memadai, dapat menilai suatu organisasi kemasyarakatan yang dinyatakan anarkis atau tidak, serta mengambil tindakan untuk membubarkan organisasi kemasyarakatan tertentu.

Sementara ini, perangkat hukum yang mengatur organisasi kemasyarakatan adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Dinilai sudah tidak relevan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat saat ini, dimana ruang demokrasi semakin terbuka. Maka dibutuhkan suatu perangkat hukum termasuk undang-undang yang secara tegas mengatur pembubaran ormas dengan spirit untuk menjamin hak-hak warga negara untuk hidup tenteram, terbebas dari anarkisme, dan konflik yang bermotif SARA.

Dalam hal ini, “wacana pembubaran ormas” menjadi sah jika terbukti oleh proses peradilan. Artinya pembubaran ormas tanpa proses peradilan bisa disebut bertentangan dengan konstitusi. Jika pemerintah membekukan dan membubarkan ormas secara sepihak tanpa melalui proses peradilan akan membuka peluang kesewenang-wenangan yang membahayakan bagi kebebasan berserikat berkumpul, dan itu bertentangan dengan hukum dan bertentangan juga dengan asas demokrasi. Pilihan terbaik pembekuan dan pembubaran harus lewat mekanisme pengadilan sesuai dengan prinsip negara hukum.

Indonesia sebagai Negara Hukum (*Rechtsstaat*),¹⁷⁹ maka dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah *‘the rule of law, not of man’*. Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai ‘wayang’ dari skenario sistem yang mengaturnya.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Konsepsi Negara Hukum atau “*Rechtsstaat*” dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.”

¹⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, Diunduh 11 Maret 2011.

Ciri penting dari negara hukum modern di zaman sekarang adalah mutlak diperlukan adanya prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*)¹⁸¹ dalam setiap negara demokrasi. Dimana negara harus tunduk pada hukum, pemerintah menghormati hak-hak individu, dan peradilan yang bebas serta tidak memihak. Dalam negara hukum, di samping istilah '*the rule of law*' oleh Friedman juga dikembangkan istilah '*the rule of just law*' untuk memastikan bahwa dalam pengertian tentang '*the rule of law*' tercakup juga pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit.

4.4. MEKANISME PEMBEKUAN DAN PEMBUBARAN ORMAS

Pada prinsipnya, suatu organisasi yang terbukti mengorganisasi suatu tindak kriminal haruslah dapat dibubarkan. Persoalannya adalah bagaimana pembubaran tersebut dapat dilakukan, apakah dengan kekuasaan yang ada pemerintah ataukah melalui proses pengadilan dan apakah kerangka hukum yang ada saat ini telah memadai? Hukum yang diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan Negara dan untuk mencapai tujuan bangsa Indonesia bernegara sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara Hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan bernegara Indonesia itu. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak terjebak menjadi sekedar '*rule-driven*', melainkan '*mission driven*', yang didasarkan atas aturan hukum.¹⁸²

Aturan hukum yang dianut di dalam setiap negara demokratis, dipraktekannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan

¹⁸¹Prinsip *independence and impartiality of judicial* dikembangkan oleh "The International Commission of Jurist" dari keempat prinsip '*rechtsstaat*' yang dikembangkan oleh Julius Stahl daripenggabungan dengan ketiga prinsip '*Rule of Law*' yang dikembangkan oleh A.V. Dicey.

¹⁸²Jimly Asshiddiqie, Gagasan Negara Hukum Indonesia, *Ibid.*

mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum tidak dimaksudkan hanya menjamin kepentingan sedikit orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Termasuk adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap Negara yang disebut sebagai Negara Hukum.

Penyelenggaraan kekuasaan suatu Negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu, kecuali sepanjang berkaitan dengan perilaku kekerasan/anarkisme yang dilakukan sejumlah ormas, Negara dapat membekukan atau membubarkan suatu organisasi dengan landasan pembatasan hak asasi yang dibolehkan, yaitu untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, mencegah kejahatan, melindungi kesehatan dan moral, serta melindungi hak dan kebebasan orang lain. Untuk memastikan bahwa pembatasan benar-benar dilakukan untuk tujuan tersebut, perlu ditentukan terlebih dahulu secara konstitusional ketentuan yang dapat dijadikan alasan pembekuan atau pembubaran suatu organisasi, dalam produk hukum yang menjamin kepentingan semua orang secara adil.

Ormas sebagai instrumen penting yang berperan dalam demokrasi dan sebagai wujud dari kebebasan berserikat, pembekuan dan pembubarannya perlu diputuskan melalui mekanisme *due process of law* oleh pengadilan yang merdeka. Proses hukum ini menjadi sangat penting artinya, jangan sampai wewenang pembekuan dan pembubaran ormas dilakukan oleh eksekutif karena akan dapat menimbulkan kesewenang-wenangan sebagaimana terjadi dalam praktik pemerintahan di masa lalu. Melalui pengadilanlah diputuskan apakah suatu ormas memang keberadaan dan aktifitasnya memenuhi alasan pembekuan dan pembubaran, yang prosesnya harus dilakukan dengan yang adil, seimbang, serta berdasarkan bukti-bukti yang kuat dan obyektif.

Jika kewenangan pembekuan dan pembubaran hanya diberikan kepada pemerintah, berarti memberi peran yang besar dan sentral, sebab pemerintah dapat membekukan dan membubarkan suatu organisasi yang merupakan perwujudan hak asasi manusia untuk berserikat, berkumpul, dan berorganisasi tanpa ada forum peradilan yang menyatakan bahwa Ormas tersebut memang bersalah. Jika wewenang pembekuan dan pembubaran organisasi masyarakat hanya diberikan pada pemerintah tanpa suatu proses peradilan, dikhawatirkan prosesnya tidak terbuka dan transparan, tanpa ada data, saksi, bukti, serta suatu keputusan yang adil dan berimbang. Menurut Moh. Machfud MD mestinya hukum haruslah responsif¹⁸³ dan tidak sentralistik hanya dikuasai oleh *eksekutif* semata. Produk hukum yang bersifat sentralistik dan lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif merupakan proses pembuatan hukum yang berkarakter *ortodoks*.¹⁸⁴

Dalam konsep negara hukum, penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan tidak bersifat sentralistik. Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *legal state* atau *state based on the rule of law*, dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtsstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.¹⁸⁵ Pembatasan itu tentunya dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu, konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional atau *constitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi.¹⁸⁶

Pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara mutlak diperlukan, karena apabila fungsi kekuasaan negara terpusat dan terkonsentrasi di tangan satu orang (cabang kekuasaan negara) akan menimbulkan kesewenangan dan berkecenderungan menindas atau meniadakan hak-hak dan kebebasan rakyat. Manusia yang menyelenggarakan pemerintahan, yang menurut

¹⁸³Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya partisipatif, yaitu mengundang partisipasi/keikutsertaan masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu dalam masyarakat.

¹⁸⁴Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998) hal. 26.

¹⁸⁵Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010), Cetakan ke-2, hal. 281-290.

¹⁸⁶Lihat juga Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal. 107.

Lord Acton, seorang ahli sejarah Inggris, melekat banyak kelemahan. “Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya secara tak terbatas pula (*power tends corrupt, but absolute power corrupts absolutely*).¹⁸⁷

Upaya pembatasan kekuasaan dilakukan dengan mengadakan polarisasi pembatasan di dalam pengelolaan internal kekuasaan negara, yaitu dengan mengadakan perbedaan dan pemisahan kekuasaan negara ke dalam beberapa fungsi yang berbeda-beda. Montesquieu¹⁸⁸ adalah tokoh yang sangat berpengaruh terhadap pemikiran mengadakan perbedaan fungsi-fungsi kekuasaan negara, dikenal dengan teori *trias politica*, cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif atau administratif, dan cabang kekuasaan yudisial.¹⁸⁹

Pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan teori pemisahan dan pembagian kekuasaan. Sebenarnya, pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) ,yang secara akademis dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah ‘*division of power*’ (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan ‘atas-bawah’.

¹⁸⁷ Lord Acton, *Letter to Bishop Mandell*, (Creighton, 1887), dalam Miriam Budiardjo, *Ibid*.

¹⁸⁸ Baron de Montesquie (1689-1755) yang populer dikenal Montesquieu, dilahirkan dari keluarga kaya raya kelas ningrat (*petite noblesse*), di Paris Perancis. Karyanya yang terkenal adalah *De l'esprit des lois* atau *Spirit of the Laws* (Jiwa Peundang-undangan) pada tahun 1748. Montesquieu lebih dikenal sebagai “Bapak Teori Pemisahan Kekuasaan”, kendatipun tidak sedikit gagasan-gagasan beliau juga membahas tentang hubungan antara hukum dan institusi politik yang perlu disesuaikan dengan lingkungan (sejarah, geografi khususnya iklim dimana orang itu tinggal. <http://id.shvoong.com/social-sciences/political-science/2124975-teori-pemisahan-kekuasaan-baron-montesquieu/#ixzz1Papu6hXj>, Diunduh 2 Februari 2011.

¹⁸⁹ *Ibid*.

Dalam kenyataannya, hanya Amerika Serikat yang memisahkan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara ketat dengan diimbangi mekanisme hubungan yang saling mengendalikan secara seimbang apabila dikaitkan dengan prinsip demokrasi atau gagasan kedaulatan rakyat.¹⁹⁰ Dalam konsep pemisahan tersebut dikembangkan pandangan bahwa kedaulatan yang ada di tangan rakyat dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan ke dalam ketiga cabang kekuasaan negara secara bersamaan. Agar ketiga cabang kekuasaan itu dijamin tetap berada dalam keadaan seimbang, diatur pula mekanisme hubungan yang saling mengendalikan satu sama lain, biasa disebut dengan prinsip '*checks and balances*'.¹⁹¹

Atas dasar pemahaman konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), pembekuan dan pembubaran ormas dilakukan oleh pemerintah tidaklah dapat dibenarkan. Tidak menciptakan keseimbangan peran pemerintah yang notabeneanya adalah pihak eksekutif, sementara peran lembaga yudikatif atau Mahkamah Agung hanyalah memberikan saran kepada pemerintah, itupun hanya dalam kasus pembubaran organisasi masyarakat dalam lingkup nasional. Mengingat bahwa hukum juga harus konsisten dengan teori yang dibangun dan sistem yang diterapkan, bahwa berdasarkan *trias politica*, lembaga yang berfungsi untuk melakukan penegakan hukum adalah yudikatif. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang menganut pembagian kekuasaan, dimana kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan sebuah Mahkamah Konstitusi.¹⁹²

¹⁹⁰ Negara yang cocok untuk memaksimalkan kebebasan dan menyeimbangkan persamaan, adalah negara di mana kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif pemerintah dipisahkan sendiri-sendiri sehingga hukum sipil dapat dibuat menurut kebutuhan semua bagian masyarakat (Apter, 1996: 86),

<http://id.shvoong.com/social-sciences/political-science/2124975-teori-pemisahan-kekuasaan-baron-montesquieu/#ixzz1PapeKL4K>, Diunduh 2 Februari 2011.

¹⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, http://www.legalitas.org/incl-php/buka.php?d=art+4&f=otonomi_jimly.htm, Diunduh 15 Juni 2011.

¹⁹² Pembagian kekuasaan terlihat pada pembagian Bab dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Misalnya Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara, Bab VII tentang DPR, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Khusus mengenai lembaga yudikatif, lihat ketentuan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen III. Pembentukan Mahkamah Konstitusi adalah sejarah dengan dianutnya paham negara hukum dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam negara hukum harus dijaga paham konstitusional. Artinya, tidak boleh ada undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang bertentangan dengan UUD. Sesuai dengan penegasan bahwa UUD sebagai puncak

Rasa keadilan masyarakat dalam berekspresi kebebasan berserikatnya, melalui kegiatan berorganisasi dapat diwujudkan oleh lembaga yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, meneliti, mengadili, dan memutuskan pemberian sanksi untuk dibekukan atau dibubarkan adalah lembaga yudikatif bukan lembaga eksekutif.¹⁹³ Melalui mekanisme peradilan, proses penegakan hukum akan lebih responsif dan mempunyai suatu kekuatan hukum yang kuat. Sehingga dalam menentukan apakah benar suatu Ormas masuk kategori untuk dibekukan dan/atau dibubarkan, berdasarkan suatu kebenaran materiil berdasarkan bukti, saksi, data, dan pemeriksaan yang akurat dan valid, dan bukan hanya sepihak saja. Selain proses peradilan yang terbuka, *fair*, dan transparan juga akan memberikan rasa keadilan dan kemanfaatan tersendiri bagi masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo:

Masyarakat harus bisa menunjukkan dan membuktikan bahwa mereka bisa menguasai keadaan, menguasai anggota-anggotanya, atau menciptakan ketertiban. Tujuan utama yang harus dicapai oleh suatu masyarakat sebagai komitmen politik adalah ketertiban. Negara baru yang lebih mengutamakan tujuan tentu lebih mengutamakan isi dan substansi daripada prosedur atau cara-cara untuk mencapai substansi tersebut. Artinya, jika perlu prosedur atau cara-cara (hukum) bisa didorong kebelakang asalkan substansi (tujuan) bisa tercapai. Keadaan tersebut akan berubah, jika tujuan-tujuan fundamental sedikit demi sedikit telah tercapai, yang pada akhirnya hukum akan terpisah dari politik menjadi subsistem yang otonom. Ciri menonjol dari hukum otonom adalah terikatnya masyarakat secara kuat pada prosedur. Elit penguasa tidak lagi leluasa menggunakan kekuasaannya untuk membuat suatu hukum dengan menguasai prosedur kekuasaannya. Ini karena masyarakat memiliki komitmen untuk menjalankan kekuasaan sesuai dengan tata cara yang diatur.¹⁹⁴

Karena itu, perlu dipertimbangkan lembaga peradilan yang tepat, berwenang untuk mengadili berkaitan dengan mekanisme pembekuan dan pembubaran organisasi masyarakat. Mekanisme pembekuan dan pembubaran

dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pengujian undang-undang terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membutuhkan sebuah mahkamah dalam rangka menjaga prinsip konstitusionalitas hukum. Lihat A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amendemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2009), hal. 142-143.

¹⁹³Dody Nur Andriyan, *Loc.Cit.*

¹⁹⁴Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Sinar Baru, 1985), hal. 78.

melalui badan-badan peradilan inilah maka salah satu fungsi negara dalam menegakkan keadilan dapat dilaksanakan.

Gagasan Negara Hukum, sebagaimana dikemukakan Jimly Asshiddiqie, dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memberikan landasan konstitusi terhadap hak untuk bebas berserikat. Kebebasan berserikat lahir dari kecenderungan manusia untuk berorganisasi dan mengorganisir diri guna memperjuangkan hak dan kepentingannya. Kecenderungan berorganisasi timbul untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan yang sama dari individu-individu untuk mencapai tujuan bersama berdasarkan persamaan pikiran dan hati nurani. Dalam perkembangannya kebebasan berserikat menjadi salah satu hak dasar manusia yang diakui secara universal sebagai bagian dari hak asasi manusia.

Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tertinggi (*the supreme law of the land*), dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi¹⁹⁵ yang berfungsi sebagai '*the guardian*' dan sekaligus '*the ultimate interpreter of the constitution*', menjadi pengawal dan sekaligus penafsir terhadap Undang-Undang Dasar.¹⁹⁶ Dalam kerangka inilah, kehadiran Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang melakukan fungsi yudikatif, diperlukan dalam

¹⁹⁵Sejarah terbentuknya lembaga baru yang diberi nama Mahkamah Konstitusi dalam ketatanegaraan di Indonesia adalah diawali dengan diadopsinya ide Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) sebagai sebuah lembaga yang berfungsi untuk mengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu perkembangan hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20. Menurut Ketua Mahkamah Konstitusi RI yang pertama, Jimly Asshiddiqie, saat ini, tidak kurang dari 78 negara yang dalam konstitusinya juga mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi. Sebagian besar negara-negara demokrasi yang sudah mapan kecuali Jerman, tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Fungsinya dicakup dalam fungsi Mahkamah Agung yang ada di setiap negara.

¹⁹⁶Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 135-152.

melakukan penegakan hukum yang berkeadilan di Indonesia. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi, maka tepat kiranya untuk diberikan kewenangan memeriksa, mengadili dan memutuskan untuk membekukan dan/atau membubarkan suatu Ormas.

Karena kebebasan berserikat melalui ber-ormas merupakan hak konstitusional warga negara yang dijamin di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terhadap penyimpangan dari hak konstitusional warga negara tersebut, Mahkamah Konstitusi-lah yang berhak melakukan penilaian dengan fungsinya, yaitu menafsirkan dan menjaga konstitusi (*the intprepter and the guardian of constitution*).¹⁹⁷ Dengan kata lain, Mahkamah Konstitusi bertugas menjaga konstitusionalitas hukum terhadap penilaian implementasi hak berserikat oleh setiap warga negara.

Kompetensi konstitusi, nilai-nilai kenegaraan, dan juga ideologis, hal yang sangat dibutuhkan pada saat memberikan penilaian dalam memeriksa, mengadili, dan memutuskan pembekuan dan/atau pembubaran Ormas. Kompetensi yang tidak dimiliki secara spesifik melalui mekanisme peradilan biasa, tugas dan fungsi serta kewenangan pengadilan di Mahkamah Agung hanyalah menyangkut hal-hal yang umum. Penilaian oleh Mahkamah Konstitusi akan lebih terbuka, fair, dan adil, karena mempunyai kedudukan yang penting sebagai salah satu organ konstitusional pelaksana kekuasaan kehakiman yang merdeka di samping dan sederajat dengan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi mengawal dan menjaga agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditaati dan ditegakkan dengan setegak-tegaknyanya, sekaligus dalam rangka mengendalikan, mengawal, dan mengarahkan proses demokrasi kehidupan kenegaraan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁹⁸

¹⁹⁷Sebelum Mahkamah Konstitusi lahir, uji konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD kewenangannya dilakukan oleh MPR berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urut Peraturan Perundangan yang menyebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Meskipun dalam praktiknya tidak pernah dilaksanakan, sebagaimana dikemukakan A.M. Fatwa dalam pengantar buku *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*.

¹⁹⁸ *Ibid.*

Selain itu, pembekuan dan pembubaran ormas melalui Mahkamah Konstitusi dapat menghindari proses peradilan yang berbelit melalui mekanisme peradilan biasa (umum), sehingga kepastian hukum di masyarakat dapat tercapai. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat (*final and binding*). Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final. Artinya, tidak ada peluang menempuh upaya hukum berikutnya pasca putusan itu sebagaimana putusan pengadilan biasa yang masih memungkinkan kasasi dan Peninjauan Kembali (PK). Selain itu juga ditentukan putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kekuatan hukum tetap sejak dibacakan dalam persidangan.¹⁹⁹ Putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap memiliki kekuatan hukum mengikat untuk dilaksanakan. Semua pihak termasuk penyelenggara negara yang terkait dengan ketentuan yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi harus patuh dan tunduk (menjalankan keputusan tersebut).

Pasal 24 C ayat (1) dan (2) mengartikan wewenang Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilu.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut secara khusus diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, sebagai berikut:
 - a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
 - b. memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;

¹⁹⁹ Lihat Pasal 10 dan Pasal 47 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

- c. memutus pembubaran partai politik; dan
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka salah satu tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah “memutus pembubaran partai politik”. Berkaitan dengan alasan tersebut, cukup beralasan jika pembekuan dan/atau pembubaran Ormas diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, sebab dalam tataran kenyataan, banyak Ormas yang merupakan *underbouw* atau kepanjangan tangan dari partai politik. Oleh sebab itu, adakalanya membubarkan suatu partai politik, dengan sendirinya membubarkan Ormas yang menjadi *underbouw* partai tersebut. Praktik kenegaraan telah pernah dilakukan dalam TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 disebutkan bahwa pelarangan Partai Komunis Indonesia sebagai partai terlarang di Indonesia ditetapkan juga bagi organisasi-organisasi massa yang bernaung dibawahnya.²⁰⁰

Oleh karenanya, pembubaran Ormas sebenarnya tidaklah bisa terpisah dengan pembubaran partai politik. Artinya dapat dianalogikan dengan kewenangan pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi. Partai politik merupakan pelaksanaan dari hak sipil dan politik yang diakui oleh PBB dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948, sama halnya dengan kebebasan berserikat dengan membentuk ormas. Mewajibkan negara pihak untuk melakukan upaya perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan bagi hak asasi warga Negara, dalam pelaksanaannya harus diperhatikan keadaan perundang-undangan negara masing-masing, Hak asasi yang dalam deklarasi dirumuskan dengan gaya yang gamblang, seolah-olah tanpa batas, dianggap perlu untuk dapat diberi batasan atau *restriksi*.²⁰¹

Dengan demikian, semua warga negara dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi apabila hak konstitusionalnya merasa dirugikan oleh kehadiran suatu ormas, tindakan maupun kerja-kerjanya yang bersifat ideologis dan anarkis. Pemerintah juga harus mengajukan gugatan hukum perbuatan melawan hukum kepada ormas yang melakukan kekerasan, permusuhan, dan nyata-nyata mengancam keutuhan negara dan persatuan bangsa. Hanya Mahkamah Agung-lah dikecualikan sebagai pihak yang mengajukan

²⁰⁰Dody Nur Andriyan, *Loc.Cit.*

²⁰¹Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal. 223.

perkara di Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 24 tentang Mahkamah Konstitusi.²⁰²

Mekanisme pembekuan dan pembubaran ormas melalui Mahkamah Konstitusi, sebagaimana dikemukakan A.M. Fatwa adalah sesuai dengan prinsip negara hukum, semua warga Negara diberikan hak yang sama untuk diperlakukan secara adil di hadapan hukum. Dengan adanya lembaga yang secara khusus untuk melakukan *judicial review*, itu berarti segenap masyarakat berhak menilai apakah hak-hak konstitusionalnya dijamin dalam hukum atau tidak.²⁰³ Hal ini menunjukkan bahwa banyaknya upaya *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi merupakan wujud kesadaran berkonstitusi warga negara dalam pencapaian negara demokratis mengalami kemajuan, menuju tegaknya supremasi hukum di Indonesia.

²⁰²Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), Cetakan Ketiga, hal. 21.

²⁰³A.M. Fatwa, *Op-Cit*, hal. 24.

BAB 5

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. KESIMPULAN

- 5.1.1. Organisasi kemasyarakatan merupakan wujud dari kebebasan berserikat yang dibutuhkan dalam suatu negara demokrasi. Hak kebebasan berserikat dalam dimensi hak sipil dan politik menekankan hak individu, yaitu hak setiap orang untuk berasosiasi dan memasuki serikat. Hak berserikat memiliki prasyarat sebuah keadaan yang kondusif bagi individu dalam menikmati hak dasarnya. Pemenuhan hak kebebasan berserikat, berkonsekuensi pada upaya perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan negara bagi hak asasi warga negara.
- 5.1.2. Implementasi pelaksanaan hak berserikat pada masa reformasi menunjukkan arah yang berlawanan dengan munculnya berbagai macam aksi kekerasan yang dilakukan oleh organisasi kemasyarakatan, sehingga muncul wacana pembubaran organisasi masyarakat. Pembubaran ini dimungkinkan jika dilakukan oleh undang-undang, karena pelaksanaan hak berserikat ini merupakan hak warga negara (*rights of the citizens*) bukan semata-mata hak asasi manusia (*human rights*).
- 5.1.3. Secara umum pembekuan dan pembubaran organisasi masyarakat di Indonesia diatur melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 tahun 1985 yang meungkinkan dilakukan pembekuan dan dapat dibubarkan, jika dalam pembekuan organisasi tersebut organisasi yang bersangkutan tetap menjalankan aktifitasnya. Ketentuan ini dinilai dapat mengancam kebebasan berserikat dan tidak sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi.
- 5.1.4. Kebebasan berserikat melalui pembentukan organisasi masyarakat merupakan hak konstitusional warga negara yang dijamin di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga terhadap penyimpangan dari hak konstitusional warga negara tersebut perlu diputuskan melalui sistem peradilan, yaitu Mahkamah Konstitusi, sesuai dengan fungsinya

menafsirkan dan menjaga konstitusi. Salah satu tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah “memutus pembubaran partai politik. Mengingat organisasi masyarakat dan partai politik merupakan pelaksanaan dari hak berserikat, maka pembubaran organisasi masyarakat tidak dapat dipisahkan dengan pembubaran partai politik, sehingga pembekuan dan/atau pembubaran organisasi masyarakat dapat diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi. Kewenangan pembekuan dan/atau pembubaran ormas oleh Mahkamah Konstitusi setidaknya memberikan harapan untuk mengangkat citra pengadilan yang semakin merosot, sekaligus untuk membuktikan bahwa pengadilan di Indonesia masih memiliki rasa-perasaan (*conscience of the Court*).

5.2. SARAN

Agar pembekuan dan pembubaran ormas sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi, serta tetap terjaminnya kebebasan berserikat di Indonesia, maka perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan mutlak harus dilakukan karena sudah tidak sesuai lagi dengan jiwa UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Materi perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tersebut, antara lain perlu memuat:

- a. batasan pengertian Ormas di dalam ketentuan umum, terutama untuk menjelaskan karakteristik Ormas yang berkaitan dengan kegiatan politik (*underbow, baik* secara langsung maupun tidak langsung dari partai politik);
- b. persyaratan pendirian ormas, terkait dengan izin pendirian Ormas sebagai bentuk tindakan administrasi negara terhadap legalisasi Ormas di tengah masyarakat;
- c. sumber pendanaan, termasuk bantuan dari pihak asing yang diperbolehkan; dan
- d. memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pembekuan dan/atau pembubaran suatu Ormas yang diajukan oleh setiap warga Negara (termasuk di dalamnya pemerintah) yang merasa hak konstitusionalnya terganggu. Hal yang sama juga pernah dilakukan dalam melakukan perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengenai sengketa pemilihan umum kepala daerah yang sebelumnya merupakan kewenangan dari Mahkamah Agung.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Ali, Chidir, *Badan Hukum*. Bandung: Penerbit Alumni, 1999.
- Alim, Muhammad, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Arinanto, Satya, *et al.*, ed. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008.
- _____, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008.
- _____, *Sejarah HAM Dalam Perspektif Barat, Diseminasi Hak Asasi Manusia Perspektif dan Aksi*. Jakarta: CESDA LP3ES, 2000.
- Asshiddiqie, Jimly, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- _____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 2004, Cetakan Pertama.
- _____, *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010, Cetakan ke-2.
- _____, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1997.
- Asshiddiqie, Jimly dan Syahrizal, Ahmad, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Atmasasmita, Romli, *Pengantar Hukum Pidana Internasional*. Bandung: PT. Refika Aditama, 2000.

- Baghi, Felix, *Kewarganegaraan Demokratis dalam Sorotan Filsafat Politik*. Maumere: Ledalero, 2009.
- Bahar, Safroeddin, *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Buyung, Adnan, *et al.*, ed. *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1997.
- El-Muhtaj, Majda, *Hak Asasi Manusia dalam konstitusi Indonesia: dari UUD 1945 sampai dengan amandemen UUD 1945 tahun 2002*. Jakarta: Kencana, 2005.
- Fatwa, A.M., *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2009.
- Hamidi, Jazim dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2008.
- Kania Winayanti, Nia, *Dasar Hukum Pendirian dan Pembubaran ORMAS (Organisasi Kemasyarakatan)*. Yogyakarta: Pustaka Yustisa, 2011.
- KOMNAS-HAM, *Hak Asasi Manusia: Tanggung jawab Negara, Peran Institusi Nasional dan Masyarakat*. Jakarta: KOMNAS-HAM, 1999.
- Magnis-Suseno, Franz, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Moder*. Jakarta; PT. Gramedia Pustaka Utama, 1999.
- Manan, Bagir, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan HAM di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2001.
- Manulang, M., *Dasar-Dasar Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Mahfud MD, Moh., *Pergulatan Potitik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- _____, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 1993.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1998.

- P.J., Kabudi, *Human Rights Jurisprudence in East Africa: A Comparative Study of Fundamental Rights and Freedoms of the Individual in Tanzania, Kenya, and Uganda*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1965.
- P. Siagian, Sondang, *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung, 1980.
- Rahardjo, Satjipto, *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2010.
- _____, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Sinar Baru, 1985.
- Sanit, Arbi, *Ormas dan Politik*. Jakarta: Lembaga Studi Informasi Pembangunan, 1995.
- Soemantri, Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. (Bandung: Alumni, 1986) Cet. 3,
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: CV. Rajawali, 1985.
- Suryabrata, Sumadi, *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Rajawali Press, 1983.
- Symonides, Janusz, *Human Rights: Concept and Standards*. Aldershot-Burlington USA-Singapore-Sydney: UNESCO Publishing, 2000.
- Lubis, T. Mulya, *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993.
- Wignjosebroto, Soetandyo, *Bahan Bacaan Kursus Hak Asasi Manusia Untuk Pengacara*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat/ELSAM, 2003.
- Zain, Babdudu, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

B. ARTIKEL

- Ibrahim, Rustam, *Beberapa Pokok Pikiran untuk Penyusunan RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan*. Makalah disampaikan dalam Pertemuan dengan Biro

Polhukam dan Kesra Sekretariat Jenderal DPR-RI, tanggal 8 Februari 2011.

_____, *Upaya Peningkatan Kinerja, Transparansidan Akuntabilitas Ormas dan Lembaga Nirlaba Lainnya*. Makalah, Jakarta, 2008.

Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau dari Perspektif UUD 1945*. Makalah Seminar, “Lembaga Perizinan Dalam Perspektif Hukum dan Kajian Empiris Menghadapi Tantangan dan Persiapan Masa Depan”, Fakultas Hukum Unpas, Bandung, 4 November 1995.

Jimly Asshiddiqie, *Hak Konstitusional Perempuan Dan Tantangan Penegakannya*. Makalah disampaikan pada acara Dialog Publik dan Konsultasi Nasional Komnas Perempuan “Perempuan dan Konstitusi di Era Otonomi Daerah: Tantangan dan Penyikapan Bersama”, Jakarta, 27 Nopember 2007.

Adnan Buyung Nasution, *Implementasi Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Supremasi Hukum*. Disampaikan pada seminar Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 - 18 Juli 2003.

Arbi Sanit, *Undang-Undang Ormas Kendali atau Dinamisasi Kehidupan Kelompok*. Makalah disampaikan dalam diskusi dengan Tim Kerja Perancangan RUU tentang Ormas Setjen DPR-RI, 2010.

Eryanto Nugroho, *Kerangka Hukum Untuk Kegiatan Sosial di Indonesia*. Makalah dalam Diskusi yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, 24 Juli 2007.

C. MAJALAH ILMIAH

Majalah Konstitusi Nomor 43, Agustus 2010.

Jurnal Hukum Pantarei, Vol. 1, No. 1, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Desember 2007.

Jurnal Hukum Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Vol. 20 No. 1, Januari-Februari 2005.

D. SURATKABAR

Nusantara, Abdul Hakim G., *Lindungi Kebebasan Berserikat*. Opini, Harian Kompas, senin, 6 September 2010.

Harian Kompas, Kamis, 21 April 2011.

Harian Media Indonesia, 8 Juni 2008.

Suara Karya, 21 Juni 2006.

Harian Jurnal Nasional, 6 Oktober 2010.

E. DISERTASI DAN DATA/SUMBER YANG TIDAK DITERBITKAN

Ali Safa'at, Muchamad, *Pembubaran Partai Politik di Indonesia (Analisis Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik 1959-2004)*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 2009.

Utari, Sri, *Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul (Suatu Kajian tentang Parpol)*, Universitas Indonesia. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 2004.

Kajian RUU Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Jakarta: Bagian PUU Bidang Politik, Hukum, dan HAM Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2010.

F. INTERNET

<http://www.un.org/en/documents/udhr/> Diunduh, 5 Maret 2010.

Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*. [http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep Negara Hukum Indonesia.pdf](http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf), Diunduh 11 Maret 2011.

_____, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*. http://www.legalitas.org/incl-hp/buka.php?d=art+4&f=otonomi_jimly.htm, Diunduh 15 Juni 2011.

Andriyan, Dody Nur, *Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Makalah,

http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/PEMBUBARAN_ORMAS,

Diunduh 2 November 2010.

<http://sekitarkita.com/2009/06/deklarasi-universal-hak-asasi-manusia/> Diunduh 8 November 2010.

Soeprapto, Enny, *Instrumen Pokok HAM Internasional, Pengesahan Dan Implementasinya Di Indonesia*.

http://www.komnasham.go.id/portal/files/ES_InstrumenPokokHAMdiIndonesia.pdf, Diunduh 28 Januari 2010.

<http://politik.kompasiana.com/2010/04/04/azas-tunggal-produk-diktator/>, Diunduh 29 Mei 2011.

<http://www.tempointeraktif.com>, Edisi Senin, 30 Agustus 2010.

<http://prayudialin.blogspot.com/2011/02/hak-hak-konstitusional-warga-negara.html>, Diunduh 23 Mei 2011.

El-Muhtaj, Majda, *HAM, DUHAM & RANHAM Indonesia*,

http://www.komisihukum.go.id/newsletter.php?act=detil&id=167&PHPSESSID=5ab4e70effd1cf_650f587d1225a6e8d. Diunduh 28 Januari 2010.

Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam Jaringan diunduh dari <http://pusatbahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php>, 12 Mei 2011.

Rofiandri, Ronald, *UU Ormas: Sejarah dan Implementasi*. Makalah, PSHK pshk.or.id/site/download.php?docid=5f5243e9e0f1dde42c0212368295ae17, Diunduh 2 Maret 2011.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol19488/wacana-pembubaran-ahmadiyah-dan-fpi-dampaknya-terhadap-organisasi-masyarakat-sipil>, Diunduh tanggal, 29 Mei 2011.

<http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=261032>, Diunduh 27 okt 2010.

Firmanto, Taufik , *Wacana Pembubaran Ormas; Suatu Telaah Yuridis Konstitusional*.

<http://hukum.kompasiana.com/2011/03/16/wacana-pembubaran-ormas-suatu-telaah-yuridis-konstitusional/>

Saifullah, Muhammad, *Wacana Pembekuan Ormas Nakal; Indonesia Perlu Belajar dari Kasus Ku Klux Klan*.
<http://www.news.okezone.com/read/2010/08/31/339/368337/indonesia-perlu-belajar-dari-kasus-ku-klux-klan>, Diunduh 16 Juni 2011.

<http://id.shvoong.com/social-sciences/political-science/2124975-teori-pemisahan-kekuasaan-baron-montesquieu/#ixzz1Papu6hXj>, Diunduh 2 Februari 2011.

<http://id.shvoong.com/social-sciences/political-science/2124975-teori-pemisahan-kekuasaan-baron-montesquieu/#ixzz1PapeKL4K>, Diunduh 2 Februari 2011.

G. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

_____, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia*.

_____, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Masyarakat*. LN Nomor 44 Tahun 1985, TLN Nomor 3298.

_____, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik)*. LN Nomor 119 Tahun 2005, TLN Nomor 4558.

_____, *Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia*. LN Nomor 165 Tahun 1999, TLN Nomor 3886.

_____, *Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia*. LN Nomor 208 Tahun 2000, TLN Nomor 4026.

_____, *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*. LN Nomor 98 Tahun 2003, TLN Nomor 4316.

_____, *Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Masyarakat*.