

**ASPEK HUKUM ADMINISTRASI NEGARA SURAT  
KEPUTUSAN BERSAMA MENTERI TERHADAP  
PEMBUBARAN ORMAS**

*ADMINISTRATIVE LAW ASPECT OF COMMON MINISTERIAL  
DECREE ON THE MASS ORGANIZATION DISSOLUTION*

**AD. Basniwati<sup>1</sup>, M. Saleh<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Universitas Mataram, Indonesia, Email : [adbasniwati81@gmail.com](mailto:adbasniwati81@gmail.com)

<sup>2</sup>Universitas Mataram, Indonesia, Email : [msaleh@unram.ac.id](mailto:msaleh@unram.ac.id)

Received: 2022-02-08; Reviewed: 2022-04-17, Accep ped: 2022-04-17, Published: 2022-04-20

**Abstract**

*One of of citizens' constitutional rights in the Constitution of the Republic of Indonesia of 1945 is the rights to assembly and to associate as regulate in the Article 28E paragraph (3) the Constitution of 1945. The aims of this research is mass organization has clear membership, hierarchically structured management, authorities and responsibilities, in respective sectors such as education, health, religion and youth empowerment, which means as broad community matters. The presence of mass organization in current era is debatable, especially with the government response through Common Ministerial Decree on mass organization dissolution. to answer this legal problem, this research applies normative method by using conceptual approach and grammatical and authentic interpretations method. Legal aspect which will be analyze in this study is the common ministerial decree from the perspective of administrative law. Since, the government frequently issued a decree which has regulation (regeling) and stipulation (beshickking) nature. expected output from this study is there is a clarity in the common ministerial decree whether it is regulation or stipulation.*

**Keywords:** *Common ministerial decree; mass organization; administrative law*

**Abstrak**

Salah satu hak konstitusional masyarakat yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah kebebasan berkumpul dan berserikat, sebagaimana diatur dalam Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan penelitian ini adalah ormas mempunyai anggota yang jelas, mempunyai kepengurusan terstruktur sesuai hierarki, kewenangan, dan tanggung jawab Masing-masing, di bidang/mengenai/perihal kemasyarakatan seperti pendidikan, kesehatan, keagamaan, kepemudaan, dan lain-lain dalam arti kemasyarakatan seluas-luasnya. Keberadaan Ormas di era sekarang sering menjadi perdebatan, terutama adanya sikap pemerintah melalui SKB Menteri dalam pembubaran Ormas. Untuk menjawab isu hukum tersebut, peneliti menggunakan metode penelitian normative, dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan penafsiran yang digunakan adalah penafsiran gramatikal dan autentik. Aspek hukum yang akan dikaji adalah keberadaan SKB Menteri dalam pembubaran ormas dari aspek Hukum Administrasi Negara. Hal ini bukan tanpa alasan, karena sering ketetapan yang dikeluarkan pemerintah ada yang sifat mengatur (*regeling*) dan ada yang bersifat Penetapan (*beseeking*). Hasil

yang dituju adalah adanya perbedaan yang jelas dalam SKB tersebut antara pengaturan dan penetapan.

**Kata kunci:** *SKB Menteri; Organisasi Massa; Hukum Administrasi*

## **PENDAHULUAN**

Salah satu hak yang dianggap sebagai salah satu yang hak fundamental bagi manusia adalah kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi (*freedom of association*), kebebasan berkumpul (*freedom of assembly*), dan kebebasan menyatakan pendapat (*freedom of expression*). Hak ini dikenal sebagai tiga kebebasan dasar yang merupakan bagian dari konsep hak-hak asasi manusia, terutama dalam rumpun hak sipil dan politik. Dasar hukum kebebasan untuk berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapat yang berlaku secara universal adalah Pasal 20 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM); Pasal 21 Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik; Pasal 5 huruf d angka viii Konvensi Penghapusan Diskriminasi Rasial, dan yang terbaru Resolusi No15/21 tahun tentang The rights to freedom of peaceful assembly and of association yang diterima Dewan HAM PBB pada 6 Oktober 2010.<sup>1</sup>

Hak berorganisasi merupakan salah satu hak asasi manusia yang harus dijamin pemenuhannya oleh Negara. Indonesia sebagai negara hukum yang berlandaskan demokrasi, wajib menjamin kebebasan berkumpul dan berserikat melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan selanjutnya kebebasan berkumpul dan berserikat tersebut diatur secara spesifik dalam undang-undang. Jaminan kebebasan berorganisasi, dan menyatakan pendapat merupakan kewajiban Negara karena dalam pembangunan nasional membutuhkan upaya setara dalam bentuk perlakuan pada seluruh lapisan masyarakat. Selain itu juga sebagai bagian dari amanah Negara dalam memantapkan kesadaran kehidupan kenegaraan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga keberadaan organisasi kemasyarakatan adalah sarana menyalurkan pikiran, pendapat, argumentasi, dalam membangun Negara melalui konteks persatuan dan kesatuan yang disertai kerukunan sebagai pilar dari pembangunan nasional.<sup>2</sup>

Indonesia adalah Negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Penegasan tersebut termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pernyataan tersebut mengandung makna, bahwa semua sendi-sendi kehidupan berbangsa, bernegara sandaran utamanya adalah hukum. Dalam teori legitimasi kekuasaan, Negara secara sukarela tunduk pada hukum. Hukum dijadikan sebagai panglima terdepan dalam

<sup>1</sup> Catur Wibowo dan Herman Harefa, 2015, *Urgensi Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan Oleh Pemerintah*, Jurnal Bina Praja, Volume 7, Nomor 1, hlm 1.

<sup>2</sup> Wiwik Afifah, 2018, *Sistem Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Di Indonesia*, Jurnal Supremasi, Volume 8, Nomor 1, hlm 2.

mengambil segala bentuk kebijakan dan keputusan guna memenuhi hak hidup semua warga negaranya.

Salah satu sendi pengakuan hukum dalam norma dasar sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam sendi-sendi kehidupan bernegara diantaranya adalah hak asasi manusia. Hak Asasi Manusia merupakan hak dasar manusia yang wajib dijamin keberlangsungan dalam suatu Negara tanpa pilih kasih terhadap semua warga negaranya.

Salah satu Hak Asasi manusia yang mendasar adalah kebebasan perkumpulan, sebagaimana disebutkan dalam 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Diktum pada pasal tersebut tidaklah berlebihan, bahwa Negara tidak boleh mengabaikan hak terhadap siapapun, baik perseorangan maupun kelompok.

Hak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat salah satunya adalah mendirikan Ormas (Organisasi Kemasyarakatan). Manusia yang merupakan *zoon politicon* cenderung ingin hidup dalam masyarakat dan berkumpul serta hidup berkelompok untuk mencapai tujuan yang sama, alasan inilah juga yang menjadi dasar pembentukan Ormas. Hadirnya organisasi kemasyarakatan dalam kehidupan bernegara memiliki peran yang sangat penting yang berfungsi untuk mengawasi dan terlibat langsung dalam perumusan agenda pemerintah berupa kebijakan atau program pembangunan berkaitan dengan kepentingan umum.<sup>3</sup>

Ormas yang menjadi salah satu dari perwujudan sektor sosial kemasyarakatan yang merupakan salah satu pilar pembangunan di Indonesia yang juga akan menjadi kunci perkembangan ilmu pengetahuan, sains, teknologi, kebudayaan, kesenian dan nilai-nilai kemanusiaan, karena sektor ketiga ini diisi oleh beragam aktor sosial (*civil society actors*) lintas bidang.<sup>4</sup>

Pada akhir tahun 2020, perdebatan tentang eksistensi ormas semakin memanas, antara pemerintah dengan kelompok masyarakat pendiri ormas. Persoalan tersebut timbul perdebatan dengan keberadaan payung hukum ormas serta hak-hak dan kewajiban yang melekat. Hal tersebut ditandai dengan pembubaran ormas serta pembekuan ormas. Dalam perkembangannya, terjadi silang pendapat tentang kewenangan pembubaran dan pembukaan ormas, antara kewenangan yang diatur dalam undang-undang serta Surat keputusan Bersama Menteri tentang Pembubaran Ormas. Kondisi demikian yang menjadi perhatian peneliti untuk melihat secara akademik dalam konteks Hukum Administrasi Negara terhadap SKB Menteri tersebut.

<sup>3</sup> Eryanto Nugroho, 2021, *Sengkarut Hukum Pembubaran Ormas*, (artikel), Jakarta, pshk.or.id diakses: Kamis, 11 Maret 2022.

<sup>4</sup> *Ibid*

Organisasi pada dasarnya merupakan sarana untuk mencapai tujuan yang diwujudkan melalui pelaksanaan fungsi-fungsi manajerial yang dilakukan oleh seorang pimpinan.<sup>5</sup> Organisasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu “*organon*” dan bahasa latin, yaitu “*organum*” yang memiliki arti alat, bagian, anggota atau badan.

Selanjutnya, “kemasyarakatan” berasal dari kata dasar “masyarakat” yang memiliki arti kumpulan dari individu yang menghimpun diri sebagai suatu kesatuan yang mempunyai tujuan yang sama, saling membutuhkan sebagai suatu kelompok. Sedangkan yang dimaksud “kemasyarakatan” adalah hal-hal yang berkaitan dengan masyarakat pada umumnya. Sejalan dengan hal tersebut, yang dimaksud dengan “masyarakat” yakni sejumlah manusia dalam makna yang seluas-luasnya serta terikat unsur yang mereka anggap sama, misalnya kebudayaan, kebutuhan, tujuan. Berdasarkan dari uraian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa “organisasi kemasyarakatan” hadir dari penggabungan istilah “organisasi” dengan “kemasyarakatan”.

Maka berdasarkan uraian di atas, Organisasi kemasyarakatan dapat mempunyai arti sebagai berikut; Organisasi kemasyarakatan adalah wadah yang dibentuk oleh sekelompok orang, yang mempunyai visi, misi, ideologi, dan tujuan yang sama, mempunyai anggota yang jelas, mempunyai kepengurusan terstruktur sesuai hierarki, kewenangan, dan tanggung jawab Masing-masing, di bidang/mengenai/perihal kemasyarakatan seperti pendidikan, kesehatan, keagamaan, kepemudaan, dan lain-lain dalam arti kemasyarakatan seluas-luasnya.<sup>6</sup> Penelitian ini adalah penelitian normative dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan serta pendekatan konseptual. Metode analisa bahan hukum yang digunakan adalah dengan metode penafsiran hokum. Metode penafsiran yang digunakan diantaranya metode penafsiran gramatika dan metode penafsiran autentik.

## **PEMBAHASAN**

### **Mekanisme Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan**

Pada tahun 2017 pemerintah berargumentasi bahwa banyak Ormas yang beroperasi di Indonesia menggunakan paham radikalisme yang sering berujung kekerasan sehingga harus diatasi dengan menerbitkan Perpu. Berdasarkan kondisi tersebut pemerintah menerbitkan Perpu No. 2 Tahun 2017, yang berimbas pada pembubaran Ormas HTI dan FPI. Perpu tersebut kemudian mendapat persetujuan dari DPR RI dan telah disahkan menjadi UU No. 16 Tahun 2017 tentang Pengesahan Perpu No 2 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang- Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Namun pengesahan tersebut menimbulkan banyak pertentangan baik

<sup>5</sup> Setyowati, 2013, *Organisasi dan Kepemimpinan Modern*, Graha Ilmu, Yogyakarta, Hlm. 4

<sup>6</sup> Nia Kania Winayanti, 2011, *Dasar Hukum Pendirian & Pembubaran Ormas*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hlm. 11-14.

dari masyarakat luas maupun dari fraksi di DPR sendiri. Persetujuan atas pengesahan Perpu No. 2 Tahun 2016 dilakukan dengan syarat Pemerintah segera mengajukan Rancangan Undang-Undang terkait dengan Revisi UU No. 17 Tahun 2013 tentang Ormas.<sup>7</sup>

Dalam konteks pembubaran organisasi kemasyarakatan, tentu harus memiliki alasan yang jelas. Mengingat organisasi kemasyarakatan merupakan kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat sebagai bentuk jaminan terhadap hak asasi manusia. Sehingga kemudian dalam melakukan pembubaran organisasi kemasyarakatan sebagai bentuk pembatasan terhadap hak asasi manusia perlu ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Maka dengan demikian alasan yang digunakan berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 60 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan: Ormas yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, Pasal 51, dan Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) dijatuhi sanksi administratif. Ormas yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 dan Pasal 59 ayat (3) dan ayat (4) dijatuhi sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.<sup>8</sup>

Jika mengacu pada ketentuan Pasal 21 dan Pasal 59, maka terdapat dua alasan pembubaran yaitu tidak memenuhi kewajiban organisasi kemasyarakatan dan melanggar larangan. Sehingga diperlukan kajian untuk memastikan apakah kedua alasan tersebut telah sesuai dengan negara hukum dan perlindungan hukum.

Salah satu alasan pembubaran organisasi kemasyarakatan yaitu apabila tidak melaksanakan kewajiban. Berdasarkan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Menyebutkan bahwa yang menjadi kewajiban yaitu:

1. Melaksanakan kegiatan sesuai dengan tujuan organisasi;
2. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa serta keutuhan negara kesatuan republik indonesia;

Memelihara nilai agama, budaya, moral, etika, dan norma kesusilaan serta memberikan manfaat untuk masyarakat;

1. Menjaga ketertiban umum dan terciptanya kedamaian dalam masyarakat;
2. Melakukan pengelolaan keuangan secara transparan dan akuntabel; dan
3. Berpartisipasi dalam pencapaian tujuan negara.

<sup>7</sup> Marfuatul Latifah, 2020, *Pelindungan HAM dalam Mekanisme Pembubaran Ormas Berbadan Hukum Berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2017*, Jurnal Negara Hukum, Volume 11, Nomor 1, hlm 89.

<sup>8</sup> Wiwik Afifah, *Op. cit.*



Alasan yang digunakan dalam melakukan pembubaran organisasi kemasyarakatan benar memberikan perlindungan hukum bagi setiap orang. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Satjipto Raharjo yaitu “bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak”.<sup>9</sup>

Dengan demikian perlindungan hukum merupakan aspek yang memberikan sebuah ketertiban dalam masyarakat melalui pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dengan memberikan jaminan kepada setiap individu untuk menikmati hak-haknya sebagaimana yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Akan tetapi alasan pembubaran organisasi kemasyarakatan harus didasari pada penjelasan dan batasan yang cukup jelas, agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Agar pembubaran organisasi kemasyarakatan tidak dapat dilakukan dengan sewenang-wenang dalam menggunakan perspektif politik untuk menentukan alasan pembubaran organisasi kemasyarakatan.

Paradigma terhadap pengakuan hak kebebasan berserikat dan berkumpul dari masa-ke masa dapat kita lihat pada table dibawah ini:

	<b>Undang-Undang No. 8 Tahun 1985</b>	<b>Undang-Undang No. 17 Tahun 2008</b>	<b>Undang-Undang No. 16 Tahun 2017</b>
<b>Landasan Sosiologis</b>	Ormas berperan penting menjamin pemantapan persatuan bangsa dan mencapai tujuan nasional	Wadah dalam menjalankan kebebasan berserikat, berkumpul, serta berpartisipasi dalam pembangunan dan tujuan nasional	Terdapat Ormas yang secara faktual terbukti asas dan kegiatannya bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945
<b>Mekanisme Pembubaran</b>	Peringatan tertulis Meminta pertimbangan dan saran dari Mahkamah Agung/ Kepala Daerah/ Instansi Lain Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang	Peringatan tertulis Penghentian bantuan dan/atau hibah Penghentian sementara kegiatan Pencabutan status badan hukum setelah memperoleh putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap Pembubaran	Peringatan tertulis Penghentian kegiatan Pencabutan status badan hukum sekaligus pembubaran
<b>Lembaga Penentu Pembubaran</b>	Pemerintah	Pengadilan Negeri dan Kasasi ke Mahkamah Agung	Pemerintah

Pergeseran paradigma tersebut tentu tidak sesuai dengan bentuk negara Indonesia sebagai negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

<sup>9</sup> Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 53.

Konsep Negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak ada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata. Banyak rumusan yang diberikan terhadap pengertian Negara hukum tetapi sulit untuk mencari rumusan yang sama, baik itu disebabkan karena perbedaan asas Negara hukum yang dianut maupun karena kondisi masyarakat dan zaman saat perumusan Negara hukum dicetuskan.<sup>10</sup>

Indonesia secara eksplisit menyatakan diri sebagai negara hukum yang dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 disebut dengan “negara berdasarkan atas hukum. Keberadaan *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan privilege yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*), yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan. Senada dengan pendapat tersebut, Friedman menyatakan bahwa istilah *the rule of law*, mencakup keadilan yang menjadi tujuan hukum, bukan hanya memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit.<sup>11</sup>

### **Kedudukan Keputusan Bersama berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.**

Menurut Pasal 1 ayat 2 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa yang dimaksud Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam sistem hukum Indonesia mengenal adanya tingkatan dalam peraturan perundang-undangan yang biasa dikenal hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini selaras dengan teori Hans Kelsen mengenai jenjang norma hukum (*stufentheori*). “Norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar.

Berdasarkan Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 ini sesungguhnya memberi arti bahwa segala peraturan yang dibentuk harus berdasarkan pada perintah peraturan

<sup>10</sup> Marfuatul Latifah, *Op. cit.* hlm 97.

<sup>11</sup> *Ibid.*

yang lebih tinggi sehingga diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak ada satu pasal pun yang menjelaskan mengenai nomenklatur Keputusan, termasuk tidak adanya penjelasan mengenai Keputusan Bersama yang dibuat oleh kementerian atau gabungan dari beberapa lembaga negara non- Kementerian, hal ini dikarenakan penamaannya adalah keputusan bukan peraturan, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya mengatur mengenai peraturan Menteri yang didapatkan melalui atribusi yaitu kewenangan yang didapatkan oleh Menteri melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) atau undang-undang, serta kewenangan delegasi yaitu kewenangan yang didapat oleh Menteri yang diberikan oleh pemerintah berupa pembuatan aturan kebijakan (*beleidregels*) yang didasarkan pada *freies ermessen* atau biasa disebut kewenangan diskresi (*discretionare bevoegdheid*) tetapi jangan sampai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Peraturan perundang-undangan merupakan norma hukum tertulis. Dalam literatur dan peraturan perundang-undangan, Peraturan perundang- undangan berada dalam kategori hukum tertulis (*jus scriptum*), yakni norma hukum yang dibentuk dan ditetapkan oleh suatu lembaga atau pejabat yang berwenang dengan bentuk dan format yang telah ditetapkan. Peraturan perundang-undangan dapat dikategorikan menjadi empat (4) macam, yaitu:

1. Peraturan Perundang-Undangannya yang bersifat umum, yakni berlaku umum bagi siapa saja dan bersifat abstrak karena tidak menunjuk suatu hal, atau peristiwa, atau kasus konkret yang sudah ada sebelum peraturan ini ditetapkan;
2. Peraturan Perundang-Undangannya yang bersifat khusus, karena kekhususan subjek yang diaturnya, yaitu hanya berlaku bagi subjek hukum tertentu;
3. Peraturan Perundang-Undangannya yang bersifat khusus, karena kekhususan wilayah berlakunya, yaitu hanya berlaku di dalam wilayah lokal tertentu;
4. Peraturan Perundang-Undangannya yang bersifat khusus, karena kekhususan daya ikat materinya, hanya berlaku internal.

### **Kedudukan Keputusan Bersama Menteri Dalam Lapangan Hukum Administrasi Negara Terhadap Pembubaran Ormas**

Pasca reformasi bergulir, terjadi pergeseran posisi serta peran dari Ormas. Semangat awal reformasi serta *demok ratisasi* setelah reformasi masih membuat Ormas terbelenggu dalam ideologi dan arus politik. Pada masa inilah mulai menjamurnya Ormas baru yang mengakibatkan kategori serta definisi dari Ormas semakin berkembang luas sehingga mengakibatkan munculnya persilangan yang menimbulkan konflik antara ideologi dan politik dalam skala nasional. Seringkali keberadaan Ormas selalu dihadapkan dengan



pemerintah dengan posisi yang berlawanan, tentu saja bukan tanpa alasan ini terjadi. Setidaknya ada dua (2) faktor utama yang menyebabkan situasi ini terjadi: yang pertama, rendahnya kepercayaan sebagian pemimpin Ormas tertentu terhadap Negara/Pemerintah. Kedua, masih adanya kesalahpahaman atas peran Negara/Pemerintah di hadapan para pendukung Ormas.<sup>12</sup>

Perubahan sistem pemerintah mengakibatkan terciptanya dinamika perkembangan Ormas dari masa ke masa. Hal ini terbukti dengan lahirnya suatu produk hukum dalam upaya mengakomodir keterlibatan Ormas dalam partisipasi untuk mewujudkan tujuan dan cita-cita nasional bangsa Indonesia. Sebagai akibatnya, Undang-Undang tentang organisasi kemasyarakatan (Ormas) terus mengalami perkembangan, diawali dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 yang sudah tidak relevan lagi dengan keadaan Ormas pada masa itu, kemudian pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas sebagai pengganti Undang-Undang sebelumnya. Pada tahun 2017 lalu, Presiden menandatangani pengesahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut UU Ormas yang berlaku hingga saat ini.

Jika dilihat dari penamaannya, Keputusan Bersama seharusnya memang dikategorikan sebagai produk hukum administrasi berupa penetapan. Dalam Keputusan Bersama terhadap pembubaran salah satu ormas, (FPI) misalnya tentang Larangan Kegiatan Penggunaan Simbol Dan Atribut Serta Pemberhentian Kegiatan, mengatur mengenai penetapan yang hanya ditujukan kepada satu Ormas yang sifatnya ***konkrit, individual dan final***. Yang dimaksud dengan konkret, individual dan final adalah: **a) Bersifat konkret**, artinya objek yang diputuskan dalam KTUN tersebut tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditemukan. **b) Bersifat individual**, artinya KTUN tersebut tidak ditujukan untuk umum tetapi tertentu, baik alamat maupun hal yang dituju. **c) Bersifat final**, artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.

Dalam hukum Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan Keputusan adalah: “Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”

<sup>12</sup> Fauzi, Gunawan. 2015, *Urgensi UU Ormas Dalam Memperkoh NKRI*, Jurnal Kementerian Sekretariat Negara RI, Jakarta, hlm. 60.

Jika kita amati secara teoritis, maka ada perbedaan berdasar kaitannya pengaturan dengan Keputusan Tata Usaha Negara dan Keputusan administrasi pemerintahan. Untuk lebih jelasnya ketiga aspek hukum tersebut dapat dilihat pada table berikut:

Tabel .1.

<b>Keputusan (<i>beschikking</i>)</b>	<b>Peraturan (<i>regeling</i>)</b>
Selalu bersifat individual dan konkrit ( <i>individual and concrete</i> ).	Selalu bersifat umum dan abstrak ( <i>General and abstract</i> ).
Pengujiannya melalui gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).	Pengujiannya untuk peraturan dibawah Undang-Undang ( <i>judicial review</i> ) ke Mahkamah Agung. Sedangkan untuk Undang-Undang diuji ke Mahkamah Konstitusi.
Bersifat sekali selesai ( <i>einmalig</i> ).	Selalu bersifat terus menerus ( <i>dauerhaftig</i> ).

Menurut Jimly Asshiddiqie<sup>13</sup> “Keputusan (*beschikking*) selalu bersifat individual dan kongkrit (*individual and concrete*), sedangkan peraturan (*regeling*) selalu bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*). Yang dimaksud bersifat *general and abstract*, yaitu keberlakuannya ditujukan kepada siapa saja yang dikenai perumusan kaedah hukum.”

Maka dalam arti sempit, suatu keputusan merupakan hasil kegiatan pengambilan keputusan administratif atau suatu penetapan. Hal ini juga senada dengan pendapat Maria Farida Indrati juga berpendapat yang sama mengenai perbedaan keputusan (*beschikking*) dan peraturan (*regeling*)<sup>14</sup> Suatu keputusan (*beschikking*) bersifat sekali selesai (*einmalig*), sedangkan peraturan (*regeling*) selalu berlaku terus menerus (*dauerhaftig*).

Tabel .2.

<b>Keputusan Administrasi Pemerintahan (KAP)</b>	<b>Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)</b>
Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.	Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, 2019, *Konstitusi & Konstitusionalisme*, Jakarta: PT. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 55-56.

<sup>14</sup> Maria Farida Indrati 2007, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm.3

Keputusan yang dimaksud dalam definisi menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan) merupakan ketetapan (*beschikking*) yang di Indonesia diberi nama Keputusan Administrasi Pemerintahan (KAP) dan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU Peraturan).

Setelah mengetahui pengertian Keputusan, maka kemudian timbul pertanyaan, apakah Menteri masuk dalam badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berwenang mengeluarkan Keputusan. Untuk menjawab pertanyaan ini, mari kita lihat dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, bahwa yang dimaksud badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah: Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.

Indroharto menegaskan bahwa<sup>15</sup> Siapa saja dan apa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku berwenang melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan, maka ia dapat dianggap berkedudukan sebagai badan atau pejabat Tata Usaha Negara (TUN)”.

Jadi dapat kita simpulkan bahwa Menteri merupakan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dapat mengeluarkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang merupakan penetapan tertulis berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini salah satu contoh bentuk tindakan dalam lapangan Hukum Administrasi Negara berdasarkan penjelasan diatas adalah pembubaran ormas FPI.

Praktek penggunaan Keputusan Bersama ini memang lazim digunakan walaupun UU Administrasi belum memberikan pengaturan secara tegas terkait pihak-pihak mana saja yang memiliki kewenangan untuk membentuk Keputusan Bersama, karena dalam kenyataannya, suatu lembaga atau organisasi tertentu yang tidak masuk dalam kategori badan/pejabat TUN yang menyelenggarakan urusan pemerintahan beberapa kali ditemukan membentuk Keputusan Bersama dengan badan/pejabat TUN, salah satu contohnya adalah FPI, HTI dan Keputusan Bersama Gubernur Bali dengan Majelis Desa Adat Provinsi Bali tentang Pembentukan Satuan Tugas Gotong Royong Pencegahan COVID-19 Berbasis Desa Adat di Bali.

---

<sup>15</sup>Indroharto, 2000, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 14. Lebih lanjut dijelaskan bahwa Suatu SKB merupakan Keputusan TUN mengenai kebijaksanaan yang akan ditempuh oleh Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan.

Berdasarkan kasus tersebut maka diperlukan penegasan peraturan yang tentu saja bertujuan tidak lain adalah memberikan suatu kepastian hukum dalam pembentukan Keputusan Bersama serta memberikan jaminan bahwa keputusan dan/atau tindakan badan/pejabat TUN berkaitan dengan pembentukan Keputusan Bersama tidak dilakukan dengan semena-mena, dan pemerintah tidak akan menjadikan warga masyarakat menjadi objek kekuasaan semata. Hal ini memang penting dilakukan, mengingat tujuan dari adanya hadirnya UU Administrasi selain agar negara tertib administrasi juga untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*), Pemerintahan yang baik berarti pemerintahan yang efektif dan pembuatan keputusan yang tidak sewenang-wenang. Pembuatan keputusan yang tidak sewenang-wenang mencakup: Pemerintahan berdasarkan hukum; Pertanggungjawaban; Transparansi dan; Partisipasi.

Dalam Keputusan Bersama menteri tentang Larangan Kegiatan Penggunaan Simbol Dan Atribut Serta Pemberhentian Kegiatan FPI memang dikategorikan sebagai suatu keputusan administrasi pemerintahan yang mengatur pembubaran Ormas FPI, namun dalam diktum ketiga menyatakan bahwa pemerintah melarang seluruh kegiatan yang dilakukan oleh FPI serta melarang penggunaan symbol dan atribut dari Ormas FPI, hal ini tentu saja tidak dikenal dalam rezim UU Ormas, dalam Putusan MK Nomor 82/PUU-XI/2013 menyebutkan bahwa Ormas yang tidak terdaftar tidak serta merta dikatakan sebagai Ormas terlarang dan negara pun tidak berhak melarang kegiatan Ormas tersebut sepanjang tidak melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan, ketertiban umum, atau melakukan pelanggaran hukum.

Selain itu norma “larangan” yang diatur dalam diktum ketiga pembubaran Ormas FPI mengalami kekeliruan. Menurut E. Utrecht yang dikutip oleh Nur Asyiah dalam Jurnal Hukum Samudera Keadilan bahwa norma larangan yang merupakan kewajiban tidak melakukan sesuatu seharusnya ada pada suatu peraturan perundang-undangan yang merupakan tindakan hukum untuk menyelenggarakan kepentingan umum, sehingga pemerintah dapat mengeluarkan Undang-Undang yang bersifat melarang atau yang ditujukan pada tiap-tiap warga negara untuk melakukan perbuatan atau (tingkah laku) yang perlu demi kepentingan umum.<sup>16</sup>

Lebih lanjut Jimmly Asshidiqie; Dalam suatu keputusan yang bersifat penetapan (*beshickking*) sejatinya memiliki karakteristik konkrit dan individual, namun dalam diktum diatas tidak memenuhi unsur individual dikarenakan menjelaskan mengenai wewenang Aparat Penegak Hukum (APH) yang akan menghentikan kegiatan FPI, namun tidak disebutkan secara rinci APH yang mana yang memiliki tugas untuk

<sup>16</sup> Nur Asyiah, 2016, *Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara*, Jurnal Samudera Keadilan Nomer 1, Vo.11, hlm.48. lebih lanjut dijelaskan dalam diktum ke empat putusan MK: Apabila terjadi pelanggaran sebagaimana diuraikan dalam diktum ketiga diatas, Aparat Penegak Hukum akan menghentikan seluruh kegiatan yang sedang dilaksanakan Front Pembela Islam.

menghentikan kegiatan, mengingat definisi dari APH menurut Jimmly Ashidique adalah seluruh pihak yang terlibat dalam proses tegaknya hukum itu, dimulai dari Polisi, saksi, penasehat hukum, jaksa, hakim dan petugas sipir permasyarakatan.

## SIMPULAN

Dari penjelasan sebagaimana diuraikan di atas, dapat di tarik suatu kesimpulan: bahwa jika berdasarkan ketentuan Hukum Administrasi Negara dalam hal pembubaran suatu ormas dan mengacu kepada ciri-ciri dari suatu KTUN, karena sifatnya individual, konkret dan final, namun dalam diktum ketiga dan keempat masih terdapat kekeliruan dimana di dalamnya masih mengatur sesuatu yang umum seperti norma larangan yang bersifat regeling dan mengenai Aparatur Penegak Hukum (APH). Sehingga ketetapan Surat Keputusan Bersama menteri terhadap Pembubaran dan pembekuan ormas yang dikeluarkan sebagai suatu bentuk KTUN cacat hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Indroharto, (2000), *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, (2019), *Konstitusi & Konstitusionalisme*, PT. Sinar Grafika, Jakarta.
- Maria Farida Indrati (2007), *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Nia Kania Winayanti, (2011), *Dasar Hukum Pendirian & Pembubaran Ormas*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta.
- Setyowati, (2013), *Organisasi dan Kepemimpinan Modern*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

### Jurnal

- Fauzi, G. (2015). Urgensi UU Ormas Dalam Memperkokoh NKRI. *Jurnal Kementerian Sekretariat Negara RI*, (29).
- Santoso, C. W. B., & Harefa, H. (2015). Urgensi Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan oleh Pemerintah. *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance*, 7(1), 1-20.
- Afifah, W. (2018). Sistem Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan di Indonesia. *Jurnal Supremasi*, 2-2.
- Latifah, M. (2020). Pelindungan HAM dalam Mekanisme Pembubaran Ormas Berbadan Hukum Berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 (Human Rights Protection on Dissolution Mechanism of Civil Society Organizations (CSOs) Based on Law No. 16 of 2007). *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 11(1).

Asyiah, N. (2016). Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 11(1), 44-54.

**Internet**

Eryanto Nugroho, (2021), *Sengkarut Hukum Pembubaran Ormas*, (artikel), Jakarta, pshk.or.id diakses: Kamis, 11 Maret 2022.