

BAB IV

ANALISIS *SIYĀSAH IDĀRIYAH* TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2017

A. Prosedur Pembubaran Ormas Menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang, sejatinya ingin memperkuat pengawasan terhadap organisasi kemasyarakatan (ormas) yang dianggap bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Langkah ini didorong oleh kebutuhan untuk menjaga integrasi nasional, keamanan, dan ketertiban umum. Melalui undang-undang ini, pemerintah diberi kewenangan lebih besar untuk melakukan pembubaran ormas yang dinilai melanggar ketentuan hukum, tanpa harus melalui proses peradilan terlebih dahulu.

Pasal 59 ayat (4) undang-undang tersebut merumuskan larangan-larangan yang menjadi batasan bagi aktivitas ormas. Salah satu larangan yang ditegaskan adalah penyebaran ajaran atau ideologi yang bertentangan dengan Pancasila. Ideologi seperti komunisme, marxisme, dan Leninisme secara eksplisit dilarang karena dianggap bertolak belakang dengan dasar negara Pancasila, yang menekankan nilai-nilai keadilan, kemanusiaan, dan persatuan bangsa. Setidaknya ada 4 hal yang menjadi larangan bagi ormas dalam Undang-Undang ini:

1. Penyebaran ajaran atau ideologi yang bertentangan dengan Pancasila.
2. Kegiatan separatis atau ancaman terhadap keutuhan NKRI.

3. Tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras, atau golongan.
4. Kekerasan, ancaman kekerasan, atau penyebaran kebencian.
5. Gangguan ketertiban umum atau perusakan fasilitas negara.

Dari penjelasan ini, dapat dipahami bahwa negara memiliki harapan besar agar setiap organisasi kemasyarakatan (ormas) di Indonesia menjadikan Pancasila sebagai pedoman ideologis utama. Pancasila bukan sekadar dasar negara, tetapi juga ideologi nasional yang menjadi landasan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai ideologi yang mengandung nilai-nilai luhur, Pancasila merefleksikan cita-cita dan karakter bangsa Indonesia, yang lahir dari pengalaman sejarah, nilai budaya, dan pandangan hidup yang telah berakar kuat di masyarakat.

Sebagaimana dijelaskan oleh Herdiawanto et.al, Pancasila tidak hanya menjadi dasar hukum dan politik, tetapi juga berfungsi sebagai panduan etis dan moral bagi seluruh elemen bangsa, termasuk ormas. Nilai-nilai seperti Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia merupakan prinsip universal yang tidak hanya relevan secara nasional, tetapi juga dapat menjadi teladan bagi kehidupan bernegara yang harmonis di tengah keragaman budaya, agama, dan etnis.⁷⁵

Negara melarang keberadaan ormas yang memiliki paham atau ideologi yang bertentangan dengan Pancasila. Larangan ini bertujuan untuk mencegah

⁷⁵Heri Herdiawanto et al., *Spiritualisme Pancasila* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018), h. 4.

munculnya ancaman terhadap persatuan dan kesatuan bangsa, serta melindungi Pancasila sebagai ideologi yang menjadi fondasi kokoh bagi pembangunan nasional. Upaya menjaga Pancasila dari pengaruh ideologi asing atau ajaran yang bertentangan dengan nilai-nilainya juga menjadi bagian dari tanggung jawab negara dalam mempertahankan kedaulatan dan integritas Nasional.

Pancasila sebagai ideologi bangsa tidak hanya berfungsi sebagai alat pemersatu, tetapi juga sebagai panduan untuk mewujudkan kehidupan yang adil, sejahtera, dan bermartabat. Dengan menjadikan Pancasila sebagai dasar dan pedoman, setiap ormas diharapkan dapat mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan, menghormati keberagaman, serta memperkuat rasa persaudaraan di tengah dinamika sosial. Hal ini menegaskan bahwa Pancasila bukan sekadar simbol, tetapi merupakan pandangan hidup yang membimbing bangsa Indonesia menuju masa depan yang lebih baik.

Dalam mekanisme pembubaran organisasi kemasyarakatan (ormas), Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 membawa perubahan signifikan dengan menghapus mekanisme pembubaran melalui pengadilan. Sebelumnya, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013, pembubaran ormas harus melalui proses hukum di pengadilan, yang memberikan ruang bagi ormas untuk menyampaikan pembelaan sebelum keputusan final dibuat. Namun, perubahan dalam undang-undang baru ini mengalihkan kewenangan sepenuhnya kepada pemerintah, melalui Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham).

Langkah ini dinilai sebagai respon atas kebutuhan mendesak untuk menangani ancaman yang muncul dari ormas-ormas yang dianggap melanggar prinsip Pancasila atau mengganggu stabilitas Nasional. Dengan menghapus mekanisme pengadilan, pemerintah memiliki kewenangan langsung untuk membubarkan ormas yang dianggap bertentangan dengan hukum atau mengancam keamanan dan ketertiban umum. Mekanisme ini dianggap lebih efisien dan cepat dalam menindak ormas-ormas yang bersifat destruktif, terutama di tengah ancaman ideologi radikal, separatisme, atau tindakan permusuhan berbasis SARA.

Setidaknya mekanisme pembubaran ormas dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 dilakukan sebagai berikut.

1. Tahapan Peringatan

Pembubaran ormas tidak langsung dilakukan begitu saja melainkan dimulai dengan tahapan peringatan, di mana pemerintah memberikan peringatan tertulis kepada ormas yang melanggar aturan. Peringatan ini diberikan sebanyak satu hingga tiga kali, bergantung pada tingkat pelanggaran yang dilakukan. Peringatan ini berfungsi sebagai langkah preventif, memberikan kesempatan bagi ormas untuk memperbaiki diri dan kembali mematuhi ketentuan yang berlaku.

2. Penghentian Kegiatan Sementara

Jika peringatan tersebut tidak diindahkan, pemerintah memiliki kewenangan untuk melanjutkan ke tahap berikutnya, yaitu penghentian kegiatan sementara. Pada tahap ini, kegiatan ormas yang bersangkutan dihentikan sementara oleh pemerintah. Penghentian kegiatan bersifat administratif dan bertujuan untuk menghindari dampak negatif lebih lanjut yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas ormas

tersebut, seperti ancaman terhadap keamanan dan ketertiban umum. Tindakan ini juga memberikan sinyal yang lebih serius kepada ormas agar segera menghentikan pelanggarannya.

3. Pencabutan Status Badan Hukum

Tahap terakhir dalam mekanisme pembubaran ini adalah pencabutan status badan hukum. Jika setelah penghentian kegiatan sementara ormas tetap tidak mematuhi aturan atau terus melakukan pelanggaran, maka pemerintah melalui Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham) berwenang mencabut status badan hukumnya. Pencabutan status badan hukum ini secara efektif membubarkan ormas tersebut, sehingga ormas tidak lagi memiliki legalitas untuk menjalankan aktivitas apa pun. Langkah ini adalah bentuk sanksi tertinggi yang diatur dalam undang-undang dan hanya dilakukan setelah semua tahapan sebelumnya dilalui. Melalui serangkaian larangan yang diatur dalam Pasal 59 ayat (4), Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 bertujuan untuk memastikan bahwa keberadaan ormas di Indonesia sejalan dengan nilai-nilai Pancasila dan kepentingan nasional. Pendekatan ini menjadi bagian dari upaya strategis pemerintah dalam menjaga harmoni sosial sekaligus melindungi kedaulatan negara.

Setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 mengenai Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, pemerintah telah mengambil langkah untuk membubarkan dua organisasi masyarakat, yakni Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) dan Front Pembela Islam (FPI). HTI dan FPI dibubarkan oleh pemerintah karena dianggap memiliki ideologi atau pandangan yang

bertentangan dengan ideologi negara. HTI diketahui sebagai organisasi yang bertujuan menegakkan Khilafah Islamiyah dan mendirikan negara berdasarkan syariat Islam. Sementara itu, pembubaran FPI didasarkan pada temuan bahwa asas organisasi tersebut dinilai tidak selaras dengan semangat ideologi Pancasila, serta adanya bukti keterlibatan beberapa anggotanya dalam aktivitas yang berhubungan dengan gerakan terorisme.

HTI dibubarkan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-30.AH.01.08 Tahun 2017, pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-0028.60.10.2014 terkait pengesahan pendirian badan hukum perkumpulan HTI dilakukan. Langkah ini merupakan tindak lanjut dari penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2017 yang mengamendemen Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Adapun pembubaran FPI dilakukan melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) yang mencakup Nomor 220–4780, Nomor MH 14.HH.O5.05 Tahun 2020, Nomor 690 Tahun 2020, Nomor 264 Tahun 2020, dan Nomor KB/3/X10/2020. SKB ini berisi larangan terhadap aktivitas organisasi, penggunaan simbol dan atributnya, serta penghentian seluruh kegiatan FPI. Sebagaimana tercantum dalam pertimbangan pembubaran, langkah ini diambil untuk melindungi eksistensi ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta semangat Bhinneka Tunggal Ika.

Kasus pembubaran FPI merupakan kedua kalinya pemerintah eksekutif membubarkan organisasi masyarakat tanpa melalui proses peradilan. Padahal, secara normatif, mekanisme pembubaran organisasi masyarakat sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, yang mensyaratkan proses peradilan sebagaimana tercantum dalam Pasal 65, Pasal 70, Pasal 72 hingga Pasal 78. Bahkan, organisasi masyarakat yang dikenai sanksi oleh pengadilan memiliki hak untuk mengajukan kasasi, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 73 ayat (1), yang menyebutkan bahwa putusan pengadilan negeri dapat diajukan upaya hukum kasasi. Namun, dalam pembubaran melalui SKB, peran peradilan diabaikan, sehingga menimbulkan perdebatan di kalangan ahli hukum tata negara di Indonesia mengenai legalitas dan proseduralitas langkah tersebut.

Dari analisa penulis, salah satu keunggulan utama mekanisme pembubaran ormas yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 adalah peningkatan efektivitas dan efisiensi dalam merespon ancaman yang ditimbulkan oleh ormas. Dengan prosedur administratif yang sederhana namun tegas, pemerintah dapat langsung mengambil tindakan tanpa harus melalui proses peradilan yang sering kali membutuhkan waktu lama. Mekanisme ini juga memungkinkan pemerintah untuk bertindak cepat dalam menangani situasi yang mendesak, terutama yang menyangkut ancaman terhadap ideologi negara, keamanan nasional, dan ketertiban umum. Dalam konteks ancaman seperti penyebaran ideologi radikal atau separatisme, kecepatan respon ini menjadi sangat penting untuk mencegah dampak yang lebih luas.

Efektivitas mekanisme ini juga didukung oleh kejelasan larangan-larangan yang diatur dalam undang-undang. Larangan tersebut mencakup penyebaran ideologi yang bertentangan dengan Pancasila, tindakan permusuhan berbasis SARA, dan aktivitas yang mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kejelasan ini memberikan pedoman yang tegas bagi pemerintah dalam menilai dan menindak ormas yang melanggar aturan. Selain itu, larangan tersebut juga berfungsi sebagai batasan hukum yang jelas bagi ormas, sehingga mereka memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai apa yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan dalam menjalankan aktivitas mereka.

Adapun salah satu permasalahan utama dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 adalah penghapusan mekanisme pengadilan dalam pembubaran organisasi kemasyarakatan (ormas), yang menciptakan sejumlah kekhawatiran terkait potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah. Keputusan sepihak oleh pemerintah untuk membubarkan ormas dapat dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi, terutama dalam konteks kebebasan berserikat dan berkumpul yang dijamin oleh Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Kebebasan berserikat merupakan salah satu pilar penting dalam negara demokratis, yang seharusnya dilindungi melalui proses hukum yang adil dan transparan. Sebagaimana dijelaskan oleh Jimly Ashhidiqie, perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan salah satu elemen utama dalam prinsip negara hukum, yang berkembang seiring dengan

semakin kuatnya penerimaan konsep kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, hukum dirancang dan ditegakkan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi.⁷⁶

Penghapusan mekanisme pengadilan juga berdampak pada berkurangnya pengawasan yudisial terhadap tindakan pemerintah. Dalam prinsip negara hukum, setiap tindakan pemerintah, terutama yang menyangkut hak-hak dasar warga negara, harus tunduk pada pengawasan yudisial untuk memastikan kesesuaiannya dengan hukum dan prinsip *due process of law*. Artinya aturan ini justru tidak mencerminkan konsep negara hukum. Sebagaimana dijelaskan oleh Baharuddin bahwa negara Indonesia berlandaskan pada hukum (*rechtsstaat*), bukan hanya pada kekuasaan semata (*machtsstaat*). Pemerintahan di Indonesia berjalan sesuai dengan sistem konstitusi, yang tidak bersifat absolut, artinya kekuasaan tidak bersifat tidak terbatas.⁷⁷ Konsep negara hukum di Indonesia sejatinya berdasar pada aturan dasar konstitusi yakni Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Hukum seharusnya bersifat responsif dan tidak terpusat hanya pada eksekutif semata. Produk hukum yang sentralistik, yang didominasi oleh suatu lembaga negara terutama oleh pemegang kekuasaan eksekutif, mencerminkan proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks. Dengan adanya ketentuan tersebut, kekuasaan negara melalui pemerintah menjadi terlalu dominan yang justru menghambat tumbuhnya demokrasi karena selalu dikendalikan oleh negara, sehingga yang berkembang justru adalah *otoritarianisme*.

⁷⁶Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 132.

⁷⁷Baharuddin HI. M. Abdullah, *Hukum Tata Negara* (Tangerang: Media Kalam, 2020), h. 35.

Selain itu, penerapan kriteria pelanggaran ideologi Pancasila yang menjadi dasar pembubaran ormas sering kali bersifat multitafsir. Ketidakjelasan definisi mengenai apa yang dianggap bertentangan dengan Pancasila membuka ruang bagi subjektivitas dalam penilaian pemerintah. Subjektivitas ini dapat menyebabkan perlakuan diskriminatif terhadap ormas tertentu, terutama yang pandangan atau aktivitasnya dianggap tidak sejalan dengan kepentingan politik pemerintah. Oleh karenanya untuk menilai keadaan mendesak atau darurat oleh warga negara atau ormas, perlu proses pengadilan yang tidak berpihak agar tidak ada hak yang dilanggar ataupun kewenangan yang bersifat subjektif.

Sejalan dengan hal ini, Setiawan dan Riwanto menjelaskan bahwa dalam keadaan darurat negara sekalipun, pengadilan tetap diberi kewenangan untuk menentukan apakah tindakan yang diambil oleh negara telah sesuai dengan kaidah yang berlaku. Apalagi dalam hal yang melibatkan pembatasan hak dalam kondisi normal, yang pada akhirnya bisa menghapuskan hak tersebut. Oleh karena itu, salah satu tugas negara dalam menghormati (*to respect*) hak asasi manusia telah dilanggar, karena negara terlalu jauh campur tangan (*intervention*) dalam hal yang seharusnya menunjukkan sikap pasif atau minim intervensi. Pelanggaran semacam ini merupakan pelanggaran yang terjadi akibat tindakan aktif (*by commission*).⁷⁸

Kekhawatiran lainnya adalah potensi pelanggaran terhadap prinsip proporsionalitas dalam penerapan sanksi. Pembubaran ormas merupakan tindakan yang bersifat final dan memiliki dampak signifikan, baik terhadap hak-hak anggota

⁷⁸Aditya Putra Setiawan dan Agus Riwanto, "Analisis Terhadap Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia," *Res Publica* 4, no. 3 (2020): 273–88, <https://doi.org/https://doi.org/10.20961/respublica.v4i3.58428>, h. 285.

ormas maupun terhadap kehidupan demokrasi secara keseluruhan. Tanpa pengawasan yang ketat, keputusan sepihak untuk membubarkan ormas dapat menjadi tindakan yang tidak proporsional, terutama jika pelanggaran yang dituduhkan tidak cukup serius untuk mengancam stabilitas nasional atau ideologi negara.

Teori negara hukum (*rechtsstaat*) menegaskan bahwa pemerintah harus bertindak berdasarkan hukum dan menjunjung tinggi supremasi hukum, keadilan, dan hak asasi manusia.⁷⁹ Dalam konsep negara hukum, terdapat prinsip bahwa segala tindakan pemerintah termasuk pembubaran ormas, harus dapat diuji secara yudisial untuk memastikan keabsahan dan proporsionalitasnya. Penghapusan mekanisme peradilan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 menunjukkan potensi pelanggaran terhadap prinsip ini, karena menciptakan ruang bagi tindakan sepihak pemerintah tanpa pengawasan yang memadai.

B. Tinjauan *Siyāsah idāriyah* terhadap Undang-Undang Nomor 16 tahun 2017

Siyāsah idāriyah sebagai salah satu cabang dari *siyāsah syar'iyah*, menekankan pada penerapan kebijakan administratif oleh pemerintah yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan umum (*mashlahah*). Konsep ini didasarkan pada prinsip bahwa otoritas pemerintahan merupakan amanah yang harus dijalankan demi menjaga keseimbangan antara kepentingan masyarakat secara kolektif dan perlindungan hak-hak individu. Dalam tinjauan hukum Islam,

⁷⁹Widayati, *Negara Hukum, Konstitusi dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Semarang: UNISSULA Press, 2016), h. 1.

kebijakan publik yang diambil pemerintah harus bersandar pada syariat sebagai kerangka normatif, sekaligus mempertimbangkan realitas sosial, ekonomi, dan politik yang berkembang di masyarakat.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 (Perppu Ormas) menjadi Undang-Undang memiliki hubungan erat dengan konsep *siyāsah idāriyah* dalam hukum Islam. *Siyāsah idāriyah* adalah bagian dari *siyāsah syar'iyah* yang berfokus pada pengelolaan pemerintahan dan administrasi negara, dengan tujuan menjaga kemaslahatan umum dan stabilitas masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keadilan. Dalam konteks ini, UU Nomor 16 Tahun 2017 dapat dipandang sebagai upaya negara untuk menjaga kemaslahatan masyarakat melalui pengaturan yang lebih tegas terhadap organisasi kemasyarakatan (ormas).

Tidak dapat dipungkiri bahwa negara memiliki kewajiban untuk menjaga ketertiban dan kemaslahatan umum. Pembubaran ormas yang berpotensi mengancam negara atau menyebarkan ideologi yang bertentangan dengan Pancasila merupakan langkah yang sah, sepanjang langkah tersebut tidak merugikan masyarakat luas. Sebagai contoh, jika sebuah ormas menyebarkan ajaran radikal yang dapat memicu kekerasan atau ancaman terhadap stabilitas negara, pembubaran ormas tersebut dilihat sebagai tindakan yang melindungi kemaslahatan masyarakat dan negara, yang merupakan kewajiban negara dalam *siyāsah idāriyah*. Sebagaimana dijelaskan Abdurrahman Taj bahwa *siyāsah idāriyah* (Administrasi) berkaitan dengan urusan pemerintahan yang meliputi kewenangan, organ-organ, badan-badan, serta badan publik pemerintahan dan hal-hal terkait lainnya.

Kebijakan pembubaran ormas yang dapat mengancam keamanan negara dan ketertiban umum bisa dipandang sebagai langkah yang mendatangkan kemaslahatan umum (*mashlahah*). Ormas yang menyebarkan ideologi yang bertentangan dengan Pancasila atau yang menyebabkan kerusuhan dapat merugikan masyarakat secara luas. Oleh karena itu, pembubaran ormas yang dianggap merugikan dapat diterima dalam kerangka kemaslahatan, karena bertujuan untuk menjaga kestabilan sosial dan melindungi masyarakat dari bahaya ideologi yang merusak.

Pemerintah diberi kewenangan untuk membubarkan ormas yang dianggap bertentangan dengan Pancasila dan undang-undang yang berlaku. Pembubaran ormas ini merupakan langkah yang diambil untuk menjaga ketertiban dan keamanan negara, serta melindungi integritas ideologi negara. Pemerintah bertindak sebagai khalifah yang memiliki kewenangan administratif untuk mengambil tindakan yang dianggap perlu demi melindungi kemaslahatan umum. Kemaslahatan akan sebuah hukum dan kebijakan merupakan hal terpenting, sebagaimana kaidah dalam fikih *Siyāṣah* yang menjelaskan bahwa:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مُنَوِّطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan.”⁸⁰

Kaidah ini dapat diartikan bahwa keputusan yang diambil oleh seorang pemimpin dalam suatu pemerintahan harus selalu berorientasi pada kebaikan masyarakat, karena pemimpin adalah pihak yang memiliki kekuasaan terhadap

⁸⁰Ali Ahmad Al-Nadwi, *Al-Qawa'id Al-Fiqhiyah* (Beirut: Dar al-Qalam, 2000), h. 124.

orang-orang yang dipimpinnya. Salah satu bentuk kekuasaan yang dimiliki seorang pemimpin adalah kemampuannya untuk memutuskan suatu perkara atau menentukan kebijakan. Berdasarkan kaidah ini, apa pun yang diputuskan oleh seorang pemimpin atau kebijakan yang diambil haruslah memiliki orientasi yang baik, yang dapat membawa kemaslahatan bagi masyarakat yang dipimpinnya.

Prinsip ini menegaskan bahwa pemimpin atau pemerintah memiliki kewajiban untuk menjaga kesejahteraan dan kemaslahatan rakyatnya. Dalam hal pembubaran ormas, negara memiliki wewenang untuk membubarkan ormas yang dinilai dapat membahayakan stabilitas negara, menyebarkan ajaran yang bertentangan dengan ideologi negara, atau memicu perpecahan sosial. Dengan demikian, kemaslahatan umum menjadi dasar utama bagi pemimpin negara untuk mengambil kebijakan ini, agar stabilitas sosial dan keamanan negara tetap terjaga.

Kebijakan pembubaran ormas tanpa pengadilan memang dapat dibenarkan jika bertujuan untuk melindungi masyarakat dari ancaman serius, seperti penyebaran ideologi yang bertentangan dengan Pancasila atau disintegrasi negara. Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk mengambil tindakan cepat demi menghindari kerusakan (*mafsadah*) yang lebih besar, terutama ketika sistem pengadilan dinilai terlalu lambat atau tidak efektif.

Hal ini pun sejalan dengan kaidah fikih yang menyebutkan:

دَرُّ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

“Menolak kerusakan harus didahulukan daripada menarik kemaslahatan.”

Berdasarkan kaidah ini dapat dipahami bahwa ketika ada keadaan mendesak yang dapat mengancam keberlangsungan kehidupan negara, maka negara perlu

hadir untuk dapat menjembatani dan mengatasi permasalahan tersebut sebagai realisasi menghilangkan kemudharatan. Adapun dalam hal Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 mengurai keadaan darurat yang dapat dipahami sebagai bentuk kemudharatan. Hal tersebut termuat dalam penjelasan Undang-Undang tersebut yakni:

“Keadaan darurat yang dapat mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain kegiatan Ormas tertentu yang telah melakukan tindakan permusuhan antara lain, ucapan, pernyataan, sikap atau aspirasi baik secara lisan maupun tertulis, melalui media, elektronik ataupun tidak memakai media elektronik, yang menimbulkan kebencian baik terhadap kelompok tertentu maupun terhadap mereka yang termasuk ke dalam penyelenggara negara. Tindakan tersebut merupakan tindakan potensial menimbulkan konflik sosial antara anggota masyarakat sehingga dapat mengakibatkan keadaan *chaos* yang sulit untuk dicegah dan diatasi aparat penegak hukum.”

Dari segi alasan pembubaran ormas, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 nampak memiliki landasan yang jelas dan mengandung maslahat yang besar khususnya dalam menghilangkan kemudharatan berupa ancaman terhadap Pancasila. Selain itu, UU Nomor 16 Tahun 2017 memberikan landasan normatif yang rinci mengenai bentuk ancaman yang dapat dijadikan alasan pembubaran ormas. Undang-undang ini mengidentifikasi ancaman terhadap Pancasila dalam berbagai bentuk, termasuk penyebaran paham radikalisme, intoleransi, serta tindakan yang dapat menimbulkan konflik sosial. Penjelasan terperinci ini tidak hanya memperkuat legitimasi tindakan pemerintah, tetapi juga memberikan kepastian hukum kepada masyarakat. Dengan kata lain, undang-undang ini tidak bertindak sebagai alat represif semata, melainkan sebagai mekanisme yang disusun dengan

prinsip kehati-hatian untuk memastikan bahwa setiap keputusan pembubaran ormas memiliki landasan hukum yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Sebagaimana yang disinggung sebelumnya, bahwa perlu menilai Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 mengenai pembubaran ormas tidak hanya dari segi alasan atau dasar pemerintah, melainkan juga mekanisme yang digunakan. Mekanisme pembubaran ormas sebagaimana diatur dalam Pasal 61, Pasal 62, dan Pasal 80A menggambarkan proses bertahap yang dimulai dari sanksi administratif hingga berujung pada pembubaran organisasi. Pertama, pemberian peringatan tertulis kepada ormas yang melanggar larangan sebagaimana ditentukan dalam undang-undang. kedua, penghentian kegiatan ormas sebagai langkah lebih lanjut apabila peringatan tertulis diabaikan. Ketiga pencabutan Surat Keterangan Terdaftar (SKT) yang pada akhirnya dapat berujung pada pembubaran.

Proses ini tampak sederhana dan langsung karena bergantung pada evaluasi administratif yang dilakukan oleh pemerintah. Kewenangan untuk melakukan telaah atau kajian terhadap pelanggaran oleh ormas berada pada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah memiliki kontrol penuh terhadap mekanisme ini, termasuk dalam menentukan sejauh mana pelanggaran yang dilakukan sebuah ormas dapat dijadikan dasar pembubaran. Pendekatan ini secara administratif memungkinkan pemerintah untuk bertindak cepat terhadap ormas yang dianggap membahayakan stabilitas negara atau melanggar nilai-nilai yang dijunjung tinggi, seperti Pancasila. Namun, kesederhanaan mekanisme ini juga memunculkan kekhawatiran akan potensi penyalahgunaan kekuasaan jika tidak diawasi dengan ketat.

Dalam perspektif *siyāsah idāriyah*, pemerintah memiliki hak untuk memberhentikan aparat dalam suatu lembaga (*diwan*), termasuk organisasi kemasyarakatan (ormas). Namun, penafsiran terkait pembubaran ormas secara administratif sering kali hanya terfokus pada satu lembaga, khususnya lembaga eksekutif. Ketiadaan keterlibatan lembaga lain yang bersifat independen seperti pengadilan, Ombudsman, Komnas HAM, dan sebagainya dapat menimbulkan kekhawatiran bahwa pembubaran ormas bisa menjadi alat bagi pemerintah untuk menjalankan keputusan dengan penafsiran tunggal, yang berpotensi disalahgunakan untuk kepentingan tertentu.

Memang tidak dapat dipungkiri mekanisme seperti ini dapat dipahami melalui prinsip *ta'dib* (penegakan disiplin) yang menekankan pentingnya tindakan korektif yang bertahap untuk menghindari kerusakan yang lebih besar. Akan tetapi, dalam implementasinya, mekanisme tersebut harus mencerminkan prinsip keadilan prosedural (*al-'adalah al-ijrā'iyah*). Artinya, meskipun pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pembubaran, langkah-langkah yang diambil harus disertai transparansi, bukti yang kuat, dan kesempatan bagi ormas untuk memberikan pembelaan. Tanpa hal ini, proses pembubaran dapat dianggap cacat secara moral dan hukum, sehingga dapat merusak kepercayaan publik terhadap pemerintah. Oleh karena itu, meskipun mekanisme pembubaran dalam undang-undang ini dirancang untuk memberikan kemudahan administratif, pelaksanaannya tetap harus menjaga prinsip akuntabilitas dan supremasi hukum.

Keputusan pembubaran ormas harus mempertimbangkan prinsip keadilan dengan memberikan kesempatan kepada ormas untuk dapat memberikan pembelaan. Sebagaimana hal ini dilandasi oleh ketentuan Q.S. An-Nisa/4: 58.

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾ (٥٨)

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”⁸¹

Dalam Islam, keadilan tidak hanya tentang hasil tetapi juga proses. Setidaknya tanpa adanya keterlibatan pihak lain dapat dianggap tidak adil karena ormas tidak mendapatkan hak untuk didengar (*audi et alteram partem*), yang merupakan bagian dari keadilan prosedural. *Ulil amri* (pemimpin) memiliki otoritas untuk mengambil kebijakan strategis demi kemaslahatan umat. Kebijakan ini sah selama tidak bertentangan dengan prinsip syariat. Namun, kewenangan tersebut harus disertai mekanisme pengawasan dan akuntabilitas untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Berbeda dengan aturan sebelumnya, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 sama sekali tidak menyinggung terkait dengan upaya hukum bagi ormas ketika diberhentikan. Undang-undang ini tidak memberikan ruang eksplisit bagi ormas untuk melakukan pembelaan terhadap keputusan pembubaran yang dijatuhkan oleh pemerintah. Dalam praktiknya, keputusan pemerintah untuk membubarkan ormas berdasarkan mekanisme yang diatur dalam undang-undang

⁸¹Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemah*, h. 87.

tersebut sering kali dianggap memiliki kekuatan hukum yang final dan mengikat (*final and binding*). Hal ini menimbulkan persoalan serius terkait dengan prinsip keadilan prosedural, terutama karena keputusan tersebut sepenuhnya berada dalam ranah interpretasi pemerintah tanpa adanya proses peninjauan atau perspektif lembaga lain.

Pasal 61 dan Pasal 62 dari undang-undang ini memperkuat posisi pemerintah sebagai pihak yang menafsirkan pelanggaran yang dilakukan oleh ormas. Ketika pemerintah menganggap sebuah ormas melanggar larangan yang telah ditetapkan, keputusan pembubaran dapat segera diambil melalui mekanisme administratif yang bersifat sepihak. Meskipun ormas yang dibubarkan memiliki hak untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), peran PTUN dalam perkara ini sangat terbatas. PTUN hanya memeriksa apakah prosedur pembubaran telah sesuai dengan mekanisme yang ditentukan dalam undang-undang, tanpa memeriksa substansi atau alasan pemerintah dalam membubarkan ormas tersebut. Dengan demikian, pengadilan tidak memiliki kewenangan untuk mengevaluasi apakah alasan pembubaran sejalan dengan prinsip keadilan atau tidak.

Ketiadaan upaya hukum substantif ini menunjukkan adanya bias kekuasaan yang sangat kuat dalam pembubaran ormas. Ketergantungan pada penafsiran pemerintah tanpa melibatkan institusi independen atau lembaga lain yang berperan sebagai penyeimbang menciptakan kesan bahwa mekanisme pembubaran bersifat subjektif. Dalam tinjauan *siyāsah idāriyah*, hal ini bertentangan dengan prinsip *'adalah* (keadilan), yang mengharuskan adanya mekanisme pengawasan yang

memastikan bahwa kebijakan pemerintah tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga mencerminkan keadilan substantif. Sebagaimana dijelaskan oleh Imam al-Mawardi yang dikutip oleh Djazuli, bahwa pemimpin memiliki kewenangan salah satunya adalah menyelesaikan perselisihan di antara masyarakat dengan menegakkan hukum, sehingga tercipta keadilan yang merata.⁸²

Sebagai contoh, prinsip *shura* (musyawarah) dalam Islam mengajarkan pentingnya melibatkan berbagai pihak dalam pengambilan keputusan, terutama keputusan yang berdampak besar seperti pembubaran sebuah organisasi. Kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017, bahwa secara administratif aturan ini memiliki landasan yang jelas. Hanya saja, mekanisme yang diatur sarat akan kepentingan dan penafsiran tunggal. Sebagai lembaga eksekutif, pemerintah seharusnya melibatkan peran peradilan dalam mekanisme pembubaran ormas. Imam al-Mawardi menjelaskan bahwa ada dua lembaga yang sejatinya saling melengkapi dalam sebuah negara, yakni *diwan* yang dipegang oleh pemerintah dan juga *hisbah* yang posisinya sebagai pengawas.

Hisbah memiliki tugas utama untuk memerintahkan kebaikan dan mencegah kemungkaran, yang mencakup tiga kategori hak, yaitu hak-hak Allah, hak-hak manusia, dan hak-hak gabungan antara keduanya. Kedua lembaga ini menjadi pilar penting dalam memastikan kelancaran dan ketertiban administrasi pemerintahan.⁸³ Konsep *hisbah* secara tidak langsung erat kaitannya dengan peradilan meskipun

⁸²H.A. Djazuli, *Fiqh Siyash: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, h. 61.

⁸³Abu al-Hasan Ali Ibn Muhammad Ibn Habib Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthoniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, n.d.), h. 199.

pembahasannya masuk pada ranah *Siyāsah qadha'iyyah*, tetapi melibatkan lembaga ini dalam proses pemberhentian ormas sejatinya sejalan dan menciptakan hukum administrasi (*Siyāsah idariyyah*) yang baik bagi pemerintah.

Ketiadaan upaya hukum yang memadai bagi ormas juga berpotensi melanggar prinsip dasar dalam sistem hukum modern, yakni *access to justice* atau hak untuk mendapatkan keadilan. Dalam konteks ini, pembubaran ormas tanpa mekanisme pembelaan diri yang memadai berisiko menciptakan ketidakpastian hukum dan potensi penyalahgunaan kekuasaan. Keputusan pembubaran yang seharusnya menjadi langkah akhir setelah semua opsi hukum dan administratif lainnya dilakukan justru menjadi alat yang mudah digunakan oleh pemerintah tanpa tantangan yang berarti. Untuk itu, perlu adanya revisi terhadap undang-undang ini, dengan menambahkan mekanisme yang lebih adil, transparan, dan melibatkan lembaga independen untuk memastikan bahwa keputusan pembubaran benar-benar didasarkan pada alasan yang objektif dan dapat dipertanggungjawabkan.

Sebuah kebijakan hukum tentu harus memiliki kemaslahatan. Ditinjau dari alasan hukum, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 sejatinya sangat mengandung maslahat dan mencegah mudarat. Hanya saja, dari aspek prosedur administrasi atau dalam hal proses pemberhentian ormas juga perlu memperhatikan maslahat. Berangkat dari kaidah fikih yang dijelaskan oleh Hisyam bahwa:

ان الشارع قصد بالتشريع اقامة المصالح الأخروية و الدنيوية

“Sesungguhnya Allah (pembuat syari’at) memiliki maksud dalam menurunkan hukum syari’at yaitu mewujudkan kemaslahatan ukhrawi (agama) dan dunia.”⁸⁴

⁸⁴Hisyam bin Sa’ad Azhar, *Maqasid al Shari’ah Inda la Haramain wa Atsaruha fi al Tasharafat al Maliyyah* (Riyadh: Maktabah al-Rusyd, 2010), h. 29.

Berdasarkan kaidah ini, dapat dipahami bahwa prosedur pembubaran ormas harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip keadilan, transparansi, dan partisipasi semua pihak yang berkepentingan. Proses ini mencakup pemberian kesempatan yang cukup kepada ormas untuk memperbaiki kesalahan, penyediaan mekanisme pembelaan, dan pelibatan lembaga independen untuk menguji keabsahan keputusan pemerintah. Semiminalnya ketika pemerintah tidak melibatkan instrumen peradilan, ada lembaga independen lain yang terlibat dalam proses penafsiran pelanggaran ormas terhadap aturan perundang-undangan. Inilah yang tepat kiranya sebagai cara untuk mewujudkan kebijakan administratif yang jelas dan mengandung maslahat.

Sejatinya maslahat tidak hanya diukur dari hasil akhirnya (pembubaran ormas), tetapi juga dari proses yang ditempuh untuk mencapainya. Jika proses tersebut tidak mencerminkan keadilan dan transparansi, maka tujuan maslahat dalam syariat tidak sepenuhnya tercapai. Oleh karena itu, peninjauan ulang terhadap prosedur pembubaran ormas dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 diperlukan agar mekanisme yang diatur dalam undang-undang ini tidak hanya mencegah mudarat, tetapi juga mewujudkan maslahat secara utuh, baik bagi pemerintah maupun masyarakat luas.

Dari hal ini dapat dipahami bahwa dalam tinjauan *siyāsah idāriyah*, kebijakan pemerintah harus diambil dengan prinsip keadilan dan tidak boleh sewenang-wenang. Pembubaran ormas harus memenuhi syarat bahwa tindakan tersebut benar-benar untuk kemaslahatan umum dan tidak semata-mata untuk kepentingan politik atau kekuasaan. Oleh karena itu, mekanisme yang memberi

wewenang sepenuhnya kepada pemerintah untuk membubarkan ormas, tanpa proses peradilan yang transparan dan independen, dapat dianggap melanggar prinsip syura (musyawarah) dalam *siyāṣah idāriyah*. Negara, meskipun memiliki kewenangan dalam menjaga ketertiban, harus melibatkan masyarakat atau lembaga yang lebih independen dalam proses pengambilan keputusan, seperti melalui peradilan yang adil.