

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Peraturan Perundang-Undangan

1. Peraturan Perundang-Undangan

Dalam khazanah ilmu hukum, terdapat beberapa definisi mengenai istilah “perundang-undangan” atau kata “peraturan perundang-undangan”, jika menggunakan bahasa baku yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Secara otomatis, terminologi perundang-undangan lazim disebut juga *wetgeving*, *gesetgebog* ataupun *legilation*.¹ Maria Farida Indrati Soeprpto mengatakan bahwa : Secara teoritik, istilah “perundang- undangan (*legislation*), *wergeving* atau *gezetgebung*) mempunyai dua pengertian yaitu; *Pertama*, perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat Pusat maupun ditingkat Daerah. *Kedua*, Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik ditingkat Pusat maupun ditingkat Daerah.

Pengertian peraturan perundang-undangan dalam konstruksi UU Nomor 12 Tahun 2011, merupakan 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. Terminologi “perundang-undangan” dalam perspektif A. Hamid S Attamimi, mengandung arti yang sama dengan *Wetgeving* dan *Gesetzgebung*, yang berarti keseluruhan peraturan yang

¹ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan Dan Aspek Pengujiannya*, Yogyakarta: Thafa Media: 2016 hlm 4

dibentuk oleh lembaga-lembaga negara atau pemerintah dan dapat pula proses atau kegiatan pembentukan peraturan tersebut.

Klarifikasi peraturan perundang-undangan jika dibijaki dalam perspektif Mian Khurshid, maka undang-undang (dalam arti luas) dapat dipetakan menjadi lima kelompok atau kategori yakni:

1. Undang-undang (*statute*) yang bersifat umum (*general*)
2. Undang-undang yang bersifat lokal (*local statute, local wet*)
3. Undang-undang yang bersifat personal (*personal statute*) atau undang-undang yang bersifat individual (*individual statute*)
4. Undang-undang yang bersifat publik (*publik statute*)
5. Undang-undang yang bersifat perdata (*private statute*).²

Terhadap tipikal undang-undang yang bersifat personal jika meminjam istilah yang digunakan oleh Mian Khurshid diatas, maka Jimly Asshiddiqie justru berpendapat bahwa jika ditinjau dari “*stufenbau theorie des recht*” dari Hans Kelsen, Hierarki norma hukum terdiri dari (i) norma dasar (*fundamental norm*) (ii) norma umum (*general norm*) (iii) norma konkret (*concrete norm*). Dari beberapan pengertian diatas, pendapat Bagir Manan bisa dijadikan parameter utama dalam menandai suatu makna sebuah peraturan perundang-undangan yakni:

- a. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berbasis aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.

² *Ibid*, hlm 5

- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa, atau gejala konkret tertentu.³

Peraturan perundang-undangan ditujukan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, semua warga negara wajib menaati peraturan perundang-undangan. Bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, maka perlu dibuat peraturan yang memuat mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dengan cara metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat segala aspek dalam lembaga yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Pasal 22A UUD NKRI Tahun 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya, dijabarkan dalam UU RI No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁴

Di dalam Pasal 1 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dijelaskan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Peraturan perundang-undangan ialah 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

³ *Ibid*, hlm 6

⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan-Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, 2011, hlm 45-46

perundang-undangan. Program legislasi nasional yang selanjutnya disebut prolegna ialah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Program legislasi daerah yang disebut dengan progleda ialah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana terpadu dan sistematis.

Pengundangan ialah penempatan peraturan perundang-undangan dalam lembaga negara Republik Indonesia, berita negara Republik Indonesia, tambahan berita negara Republik Indonesia, lembaga daerah, tambahan lembaran daerah atau berita daerah. Materi muatan peraturan perundang-undangan ialah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan ini dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang atau legislatif. Dengan demikian, terdapat struktur atau tata perundang-undangan dalam sebuah negara. Pada peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga yang lebih rendah harus mengacu atau tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga yang lebih tinggi. Contohnya, perda provinsi yang mengatur tentang pendapatan daerah tidak boleh bertentangan dengan UU yang ditetapkan lembaga perwakilan rakyat di pusat. Semua peraturan perundang-undangan memiliki sifat dan ciri-ciri, yaitu sebagai berikut :

1. Peraturan perundang-undangan dalam wujud peraturan tertulis,
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang baik di tingkat pusat maupun di daerah,

3. Peraturan perundang-undangan berisi aturan pola tingkah laku atau norma hukum, Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum dan menyeluruh.⁵

2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

Definisi Perppu dijabarkan kembali pada UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada Pasal 1 Angka 4 UU tersebut, tertera, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa”. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sama dengan materi muatan Undang-Undang. Perppu ditandatangani oleh Presiden. Setelah diundangkan, Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut, dalam bentuk pengajuan RUU tentang Penetapan Perppu menjadi Undang-Undang. Pembahasan RUU tentang penetapan Perppu menjadi Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan RUU. DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu. Jika Perppu ditolak DPR, maka Perppu tersebut tidak berlaku, dan Presiden mengajukan RUU tentang Pencabutan Perppu tersebut, yang dapat pula mengatur segala akibat dari penolakan tersebut.⁶

Perppu pada dasarnya ditetapkan oleh Presiden dan merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat darurat karena itu dalam Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS 1950 disebut dengan "Undang-Undang Darurat". Menurut Jimly Asshiddiqie, Konstitusi RIS Tahun 1949 menggunakan

⁵ *Ibid*, hlm 47-48

⁶ Palupi Annisa Auliani, “Perppu Ormas dan Lika-Liku Perppu di Indonesia,” *Nasional Kompas* <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/13/15530971/perppu-ormas-dan-lika-liku-perppu-di-indonesia> di akses pada Minggu, 22 Oktober 2017

terminologi keadaan yang mendesak dan Undang-Undang Darurat.⁷ Pasal 139 ayat (1) Konstitusi RIS Tahun 1949 menyatakan "Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan UU darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera". Hampir sama dengan Konstitusi RIS Tahun 1949, Pasal 96 ayat (1) UUDS 1950 menyatakan "Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera". Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, dikenal dua hukum darurat yakni konstitusional objektif dan ekstra konstitusional subjektif. Mahfud MD mengemukakan bahwa hukum darurat konstitusional objektif (ada peraturan dan ada kriterianya lebih dulu) dikaitkan dengan Pasal 12 UUD NRI 1945, sedangkan hukum darurat ekstra konstitusional subjektif (pertimbangan subjektif penguasa) dikaitkan dengan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945.⁸

Dengan demikian implementasi pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 tentang hal ikhwal kegentinan memaksa terhadap keluarnya Perppu No.2 tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang ditetapkan oleh Presiden sudah sesuai, cepat dan tepat. Ketentuan tentang alasan keberlakuan perppu tersebut sudah sesuai prosedur yang diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945, dimana lahirnya Perppu yang harus dalam hal ikhwal kegentinan yang memaksa,

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT. Rajawali Grafindo Persada, 2007 hlm. 205

⁸ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010 hlm. 108

Presiden berhak menetapkan Perppu. Kemudian lahirnya Perppu tersebut sudah memenuhi unsur-unsur dan persyaratan “hal ihkwal kegentingan yang memaksa” yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Perppu ialah singkatan dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau disingkat Perpu atau Perppu. Perppu ialah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ialah sama dengan materi muatan Undang-Undang. Perppu ditandatangani oleh Presiden. Setelah diundangkan, Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut, dalam bentuk pengajuan RUU tentang Penetapan Perpu Menjadi Undang-Undang. Pembahasan RUU tentang penetapan Perppu menjadi Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan RUU. DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu.⁹ Jika Perppu ditolak DPR, maka Perppu tersebut tidak berlaku, dan Presiden mengajukan RUU tentang Pencabutan Perppu tersebut, yang dapat pula mengatur segala akibat dari penolakan tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), yang harus segera diatasi, karena pembentukan Undang-Undang memerlukan waktu yang relative lama.

“*Noodverordeningsrecht*” atau “hak Presiden mengatur kegentingan yang memaksa”, tidak selalu ada hubungannya dengan keadaan bahaya, tetapi cukup apabila menurut keyakinan Presiden terdapat keadaan mendesak dan dibutuhkan peraturan yang mempunyai derajat Undang-Undang. Dan PERPPU tidak dapat ditangguhkan sampai DPR melakukan pembicaraan

⁹ Abdul Hamid Saleh Atamimi, “*UUD 1945-TAP MPR- Undang-Undang*”, dalam Padmo Wahjono, “*Masalah Ketatanegaraan (himpunan tulisan)*”, Ghalia Indonesia, 1994, hlm 131

pengaturan keadaan tersebut. Jangka waktu berlakunya perppu ialah terbatas, sebab harus dimintakan persetujuan oleh DPR untuk dijadikan Undang-Undang atautkah dicabut. Kedudukan Peprpu dalam hirarki peraturan perundang-undangan ialah sederajat dengan Undang-Undang. Demikian pula, materi muatan yang diatur dalam Perppu sama dngan materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kewenangan Presiden untuk membentuk Perppu menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, hanya dapat dilaksanakan apabila terdapat keadaan yang genting atau keadaan yang memaksa. Dengan demikian, Presiden tidak perlu menunggu persetujuan dari DPR untk membentuk Perppu.

Namun setelah Perppu disahkan, Presiden harus mengajukan kembali Perppu tersebut dlam bentuk rancangan Undang-Undang tentang penetapan Perppu menjadi Undang-Undang kepada DPR. Pengajuan Perppu kepada DPR harus dilakukan dlam persidangan berikutnya setelah Perppu disahkan oleh Presiden. Yang dimaksud dengan persidangan berikutnya ialah masa persidangan Dewan Perwakilan Rakyat yang diantaranya hanya terdapat satu masa reses.¹⁰

Apabila rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu menjadi Undang-Undang ditolak oleh DPR, maka Perppu tersebut tidak dapat berlaku lagi. Untuk itu, Presiden harus mengajukan rancangan Undang-Undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang

¹⁰ *Ibid*, hlm 132

juga dapat memuat pengaturan terhadap segala akibat yang timbul dari penolakan perubahan Perppu menjadi Undang-Undang. Berdasarkan Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 ada tiga syarat sebagai parameter adanya “kegentingan yang memaksa” bagi Presiden untuk menetapkan perppu yaitu :

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.¹¹

Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut (persidangan pertama DPR setelah Perppu ditetapkan oleh Presiden), Pengajuan PERPPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan RUU tentang penetapan Perppu menjadi Undang-Undang. DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap perppu. Dalam hal perppu mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, perppu tersebut ditetapkan menjadi undang-undang. Dalam hal perppu tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, perppu tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku. Dalam hal perppu harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang

¹¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

Pencabutan perppu. RUU tentang Pencabutan perppu sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan perppu. RUU tentang Pencabutan perppu sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan perppu dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).¹²

Dalam Pasal 1 Angka 5 UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.¹³ Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Pasal 1 Angka 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.¹⁴ Pasal di atas memberikan penjelasan bahwa, peraturan pemerintah pengganti undang-undang mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan sama dengan Undang-Undang, hanya saja dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-undang. Di samping itu Perppu juga merupakan jenis peraturan perundang-undangan menggunakan nama tersendiri untuk membedakan Peraturan Pemerintah bukan sebagai pengganti Undang-undang. Perppu ialah suatu peraturan dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, maka pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan

¹² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM), Konstitusi Press, 2006, hlm 32

¹³ Lihat Pasal 1 Angka 5 UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

¹⁴ Lihat Peraturan Pemerintah Pasal 1 Angka 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

sebagai suatu keadaan sukar atau sulit dan tidak disangka sehingga memerlukan penanggulangan segera. Keadaan tersebut tidak boleh terjadi berlama-lama, karena fungsi utama hukum negara darurat (*staatsnoodrecht*) ialah menghapuskan segera keadaan tidak normal menjadi normal kembali.

15

Dalam pasal 53 UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan sebagai berikut. Pasal 53 Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden. Berdasarkan ketentuan pasal diatas Tata Cara Penyusunan Perundangan diatur dalam Peraturan Presiden No.65 tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang- Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden¹⁵. Menurut Pasal 36 dan 37 Peraturan Presiden No 65 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden menyatakan bahwa:

Pasal 37

- (1) Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut.

¹⁵ Riri Nazriyah, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang”, *Jurnal Hukum*, (Vol 17 Juli 2010, No 3) diakses pada 11 Januari 2018

¹⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007) hlm 79

- (2) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan Menteri dan Menteri/pimpinan lembaga terkait.

Pasal 38

- (1) Setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ditetapkan oleh Presiden, menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) menyusun Rancangan Undang-undang mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang menjadi Undang-undang.
- (2) Ketentuan mengenai penyampaian Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Dewan Perwakilan Rakyat berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26.

Pasal di atas menjelaskan bahwa, apabila dalam kegentingan memaksa Presiden memerintahkan Menteri atau pimpinan lembaga terkait untuk menyusun materi diatur dalam Perpu Setelah mendapatkan penetapan dan diundangkan oleh Presiden, Perpu dapat langsung berlaku mengikat umum. Akan tetapi harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk dimintakan persetujuan. Gambaran mekanisme pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam perundangundangan, dapat kita jumpai dalam pasal 52 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), dan (8) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berikut penjelasan dalam Pasal 52 :

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang menjadi Undang-undang.
- (3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-undang.
- (5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.
- (6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- (7) Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagaimana dimaksud

pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

(8) Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Selanjutnya proses penetapan, dan pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang diatur dalam pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.¹⁷ Presiden menetapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan Presiden yang telah disusun berdasarkan ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan Presiden. Persiapan naskah Rancangan Perpu undang-undang dilakukan oleh Menteri Sekretaris Negara, kemudian Presiden menetapkan Perppu dengan membubuhkan tanda tangan. Sesuai pasal 8 ayat (2) huruf a dan ayat (3) Peraturan Presiden No 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan. Setelah Perppu yang telah dibubuhi tanda tangan, Menteri Sekretaris Negara membubuhkan nomor serta tahun naskah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang untuk diundangkan.

¹⁷ Lihat Pasal 8 ayat (2) Peraturan Presiden No 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan

Hal ini terdapat pasal 8 ayat (4) huruf a Peraturan Presiden No 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan. Menteri mengundang Perppu menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia disertai nomor dan tahun. Penjelasan diletakkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dengan memberikan nomor. Tahap selanjutnya Menteri menandatangani dan kemudian menyampaikannya kepada Menteri Sekretaris Negara untuk disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁸

B. Tinjauan Umum tentang Organisasi Masyarakat

1. Pengertian Organisasi :

Menurut James L. Gibson ” Organisasi adalah kesatuan yang memungkinkan anggota mencapai tujuan yang tidak dapat dicapai melalui tindakan individu secara terpisah”.¹⁹ Dan menurut Stephan P. Robbins “ Organisasi adalah kesatuan (*Entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus-menerus untuk mencapai tujuan bersama atau sekelompok tujuan”.²⁰ Sedangkan menurut Profesor Weil bercerita, teori organisasi merupakan teori yang berusaha untuk menerangkan atau meramalkan bagaimana organisasi dan orang-orang didalamnya berperilaku dalam berbagai struktur organisasi, budaya, dan lingkungan.²¹

2. Pengertian Organisasi Masyarakat

¹⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2*. Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm 83

¹⁹ Hardjito, Dydiet, *Teori Organisasi dan Tehnik Pengorganisasian*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2000 Hlm 5

²⁰ *Ibid.* Hlm 15

²¹ Drs. Miftah Thoha, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta: Rajawali Pers 1991 Hlm 1-2

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No.17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, Organisasi Kemasyarakatan atau di menjadi singkat Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.²²

Sedangkan dalam Pasal 1 ayat (1) Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²³ Karena sudah di gantikan maka pengertian Ormas yang digunakan adalah yang terbaru yaitu pengertian dari Pasal 1 ayat (1) Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Bisa dikatakan Organisasi Masyarakat (Ormas) adalah organisasi yang dibentuk oleh masyarakat atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperan serta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah NKRI.

C. Tinjauan Umum tentang Demokrasi

Dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (2) dijelaskan sebagai berikut :

²² Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang- Undang No 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

²³ Lihat Pasal 1 ayat (1) Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan

1. Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang di buat oleh manusia dalam rangka “membebaskan manusia” dari kezaliman dan penindasan para penguasa atas agama²⁴. Ada dua macam pemahaman tentang demokrasi, yaitu pemahaman secara normative dan pemahaman secara empiris.²⁵
2. Demokrasi adalah sebuah kata yang begitu sering diucapkan. Namun, makin banyak ia dibahas makin terasa betapa sulit mencari contoh tentang negara yang memenuhi tatanan demokrasi secara sempurna.

Di Indonesia, pencarian terhadap sosok demokrasi pun terus digelar, baik pada aras praktik sistem politik maupun kajian akademik. Dalam aras akademik, sejumlah makalah dikupas habis-habisan dalam berbagai seminar. Sementara itu, sejumlah buku, artikel pidato para pakar dan politisi, telah pula diterbitkan dalam jurnal ilmiah, koran dan majalah. Tetapi, berbeda dengan di negara-negara berkembang lainnya, semaraknya perbincangan tentang sistem demokrasi di Indonesia bukan karena bangsa atau pemerintahan di negeri ini tidak mengenal sistem demokrasi. Justru sebaliknya, bangsa Indonesia pada aras implementasi sistem politik telah banyak memahami varian-varian demokrasi di dunia. Beberapa di antaranya bahkan telah diujicobakan di negeri ini yaitu demokrasi liberal, demokrasi parlementer, dan demokrasi Pancasila.

Namun berbagai varian demokrasi ini gagal memberikan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang benar-benar berbasis pada nilai-nilai dan kaidah demokrasi dalam arti yang sebenar-benarnya. Ketika

²⁴ Abdul Qadim Zallum, *Demokrasi Sistem Kufur*, Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2009 hlm 1

²⁵ Affan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006 hlm 3

era reformasi berkembang menyeruak dalam tatanan kehidupan politik Indonesia, sebagian besar masyarakat berharap akan lahirnya tatanan dan sistem perpolitikan yang benar-benar demokratis. Namun, setelah hampir lima tahun berjalan, praktik-praktik politik dan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis belum menampakkan arah yang sesuai dengan kehendak reformasi.

Demokrasi pun kemudian dipertanyakan dan digugat ketika sejumlah praktik politik yang mengatasnamakan demokrasi seringkali justru menunjukkan paradoks dan ironi. Gugatan terhadap demokrasi ini sesungguhnya memiliki relevansi yang kuat dalam akar sejarah dan sosiologi politik bangsa Indonesia. Dalam konteks itulah, tulisan ini hendak melihat bagaimana perjalanan demokrasi di negeri ini, yang kemudian akan dianalisis guna membaca prospek demokrasi Indonesia di masa depan dengan mengambil contoh kasus Pemilu dan Pilkada.²⁶

Persoalan di seputar demokrasi bukanlah sesuatu yang bersifat alamiah dan dapat tumbuh dengan sendirinya dalam kehidupan bangsa. Akan tetapi persoalan demokrasi adalah semata-mata merupakan penciptaan manusia, yang di satu sisi mencerminkan keterbatasan dan keharmonisan obyektif di luar diri manusia. Beranjak dari semangat dan kerangka proposisi di atas, maka melumernya corak demokratik dan egaliter sebagai cita-cita sesungguhnya budaya Indonesia sangatlah dipengaruhi oleh perkembangan sosial, ekonomi dan politik di Indonesia. Dapat diambil contoh kasus ketika terjadinya proses pemindah-alihan kekuasaan beamtenstaal Belanda ke tangan Republik, ternyata justru tidak membawa perubahan yang berarti.

²⁶ Hartuti Purnaweni, "Demokrasi Indonesia dari Masa ke Masa". *Jurnal Hukum Universitas Parahyangan*, hlm 118-119 <http://journal.unpar.ac.id/index.php/JAP/article/view/1532> diakses pada 13 Januari 2018

Perubahan-perubahan yang terjadi lebih banyak bergerak pada peringkat estesis-simbolik ketimbang etisubstantif. Semangat egaliterian budaya demokratik yang terpatri dalam angan-angan masyarakat menjadi sirna, setelah pernyataan kemerdekaan dicoba untuk diwujudkan secara politik dalam bentuk pilihan pada demokrasi liberal dan parlementer, dan secara ekonomis dalam bentuk pilihan terhadap penciptaan kelas menengah pribumi yang kukuh. Obsesi dari pilihan politik dan ekonomi semacam ini adalah terbentuknya sistem ekonomi kapitalis yang mampu menopang tegaknya masyarakat berdaya (*civil society*). Jika hal ini dapat terwujud diharapkan demokrasi akan menampakkan dirinya secara nyata.

Namun sayangnya, persyaratan yang hendak diwujudkan tersebut, terutama adanya kelas menengah yang kuat sebagai aktor sentral untuk menopang demokrasi, tidak ditemukan. Pembangunan semesta yang dicanangkan Presiden Soekarno untuk mengubah perekonomian kolonial menjadi perekonomian nasional yang bercorak lebih sosialis terbukti gagal total, akibat tidak adanya dukungan struktur politik yang mapan dan demokratis. Kelas menengah yang diharapkan akan lahir pun sulit diketemukan. Kegagalan praktek pembumian demokrasi liberal dan parlementer lalu direduksi sebagai kegagalan penerapan demokrasi ala Barat yang bertentangan dengan jati diri dan budaya bangsa Indonesia.

Nampaknya sengaja diabaikan kenyataan bahwa kegagalan penerapan demokrasi ala Barat tersebut sesungguhnya lebih disebabkan oleh rapuhnya bangunan sistem politik yang berpijak pada ideologi-kultural dan keroposnya sistem ekonomi saat itu. Maka kemudian, Soekarno mencoba sistem Demokrasi Terpimpin, yang katanya menjadi demokrasi khas Indonesia.

Sekalipun Soekarno mengatakan bahwa pemerintahannya menganut sistem demokrasi, namun praktik yang meluas dalam kehidupan bangsa dan negara justru adalah kekuasaan yang serba terpusat. Pada diri Soekarno memperagakan pemerintahan diktator dengan membubarkan Konstituante, PSI, dan Masyumi serta meminggirkan lawan-lawan politiknya yang kritis. Kekuasaan otoriter yang anti demokrasi pada masa Orde Lama itu akhirnya tumbang pada tahun 1965.²⁷

Seiring dengan kegagalan pembumian demokrasi pada masa Orde Lama tersebut, unsur-unsur "di luar" masyarakat secara perlahan-lahan tumbuh dan berkembang menjadi wahana tumbuhnya logika dan penjabaran baru budaya bangsa Indonesia. Pada masa Orde Baru, diinterpretasikan bahwa budaya politik dijabarkan sedemikian rupa sehingga negara bertindak sebagai aktor tunggal dan sentral. Logika penempatan negara sebagai aktor tunggal ini terartikulasi melalui pengesahan secara tegas dan mutlak bagi sentralitas negara dengan seluruh perangkat birokrasi dan militernya demi kepentingan pembangunan ekonomi dan politik.

Di sinilah kemudian terjadi proses penyingkiran corak egaliter dan demokratik dari budaya bangsa Indonesia dan kemudian digantikan oleh corak feodalistik, yang dimungkinkan karena dua hal pokok. *Pertama*, melalui integrasi, pembersihan dan penyatuan birokrasi negara dan militer di bawah satu komando. Upaya ini membuka jalan bagi penjabaran dan pemberian logika baru dalam feodalisme budaya bangsa Indonesia secara nyata dan operasional. Jabaran dan logika baru ini semakin menemukan momentumnya berkaitan dengan kenyataan di masyarakat yang tengah

²⁷ Hartuti Purnaweni, dalam jurnal "Demokrasi Indonesia dari Masa ke Masa". *Jurnal Hukum Universitas Padjajaran*, hlm 119-121 <http://journal.unpar.ac.id/index.php/JAP/article/view/1532> diakses pada 13 Januari 2018

menghadapi kesulitan ekonomi yang sangat parah di satu pihak, dan obsesi negara untuk membangun pertumbuhan ekonomi sebagai peletak dasar penghapusan kemiskinan di lain pihak. *Kedua*, penguatan negara qua negara juga dilakukan melalui upaya penyingkiran politik massa. Partisipasi politik yang terlalu luas dan tidak terkontrol, dianggap dapat membahayakan stabilitas politik yang merupakan *conditio sine qua non* bagi berlangsungnya pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, keterlibatan negara melalui aparat birokrasi dan militer diabsahkan hingga menjangkau ke seluruh aspek kehidupan masyarakat.

Stabilitas pembangunan ekonomi lantas diidentikkan dengan stabilitas nasional. Perlahanlahan konsep stabilitas nasional diperluas menjadi logika anti-kritik dan anti konsep. Sebagai logika anti-kritik, stabilitas nasional dikaitkan dengan masalah-masalah security dan banyak berfungsi untuk membantu penyelenggaraan mekanisme kekuasaan negara. Sebagai logika anti konsep, stabilitas nasional dikaitkan dengan masalah legitimasi dan banyak berfungsi untuk mendukung seni mengelola otoritas kekuasaan negara. Yang terjadi kemudian adalah sentralisasi peran negara yang dipersonifikasikan lewat Soeharto, MPR, DPR, Pers, Partai Politik, Ormas dan hampir seluruh institusi sosial politik kenegaraan yang "dipasung" secara sistematis di bawah kendali negara oleh Soeharto.²⁸ Yang lahir dalam situasi seperti itu adalah demokrasi semu, "demokrasi jadi-jadian". Paradoks demokrasi ini pada akhirnya juga runtuh pada tanggal 21 Mei 1998.

²⁸Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan (BPPK) Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, "Tantangan dan Peluang Demokratisasi dan Pembangunan Di Asia". *Repository Universitas Parahyangan*.
http://repository.unpar.ac.id/bitstream/handle/123456789/4278/LPD_PACIS_Tantangan_Dan_Peluan_g-p.pdf?sequence=1&isAllowed=y diakses pada 23 Desember 2017

Pada masa reformasi, Indonesia sedang mengalami saat yang demokratis. Inisiatif politik yang dimotori oleh Amien Rais mendorong reformasi terus bergulir. Reformasi yang gegap gempita tersebut memberikan secercah harapan akan munculnya tata kehidupan yang benar-benar demokratis, yang ditandai dengan booming munculnya banyak parpol baru, kebebasan berserikat, kemerdekaan berpendapat, kebebasan pers, dan sebagainya, yang merupakan ciri-ciri demokrasi. Muncul tuntutan-tuntutan terhadap reformasi politik karena adanya optimisme perbaikan implementasi demokrasi. Ada tiga alasan munculnya optimisme semacam ini yaitu:

- 1) Meluasnya antusiasme terhadap reformasi
- 2) Kedalaman krisis ekonomi yang dipercaya berakar pada korupsi dan kurangnya pertanggung jawaban yang meresapi sistem politik, sehingga reformasi demokratis diyakini merupakan solusi
- 3) Perpecahan di kalangan elite politik yang berkuasa.

Namun, di balik dinamika reformasi yang penuh akselerasi tinggi, nampaknya masih belum banyak kekuatan-kekuatan sosial politik yang benar-benar memiliki kesungguhan untuk menggelindingkan demokrasi. Sekalipun berbagai pranata bangunan demokrasi kini telah terbentuk, namun di sana sini paradoks demokrasi masih banyak dijumpai. Demokrasi yang dibangun dan dipahami lebih mengacu pada demokrasi yang bersifat prosedural kelembagaan ketimbang demokrasi yang mengacu pada tata nilai. Berbagai paradoks yang masih berkembang di era reformasi untuk berpikir ulang dan mengedepankan pertanyaan kritis. Masa transisi ini akan bisa dilewati dengan baik sehingga terbentuk *consolidated democracy*, atau akan gagal melaluinya sehingga yang muncul adalah *consolidated anarchy* yang

dapat menggiring kembali pada sistem otoritarian dan militeristik.²⁹ Menurut Suharso setidaknya tercatat berbagai paradoks demokrasi yang patut dikritisi saat ini. Pertama, berkembangnya kekerasan politik, anarki, radikalisme, percekocokan massal yang sering dilanjutkan dengan adu fisik secara kolektif, pemaksaan kehendak, dan berbagai perilaku menyimpang lainnya yang justru mencerminkan perilaku anti demokrasi. Politik *zero sum game* (dan bukan *win-win*) dalam rangka menenggelamkan lawan politik menjadi praktek-praktek lazim yang menumbuhkan rasa takut untuk berbeda. Tumbuh ketakutan politik diam-diam di berbagai kalangan masyarakat, termasuk mereka yang kritis, hanya karena merasa berbeda dengan kekuatan politik yang ada.

Demokrasi nyaris tidak menjadi sebuah alam pikiran dan kearifan untuk toleran terhadap perbedaan. Gejala monopoli untuk menang sendiri mulai marak, bahkan sampai ke bentuk fisik, dengan menggunakan simbol-simbol milik partai, kendati harus memakai berbagai fasilitas publik. Kedua, berkembangnya konspirasi politik yang sangat pragmatis dengan mereka yang dulu anti demokrasi, yang diwarnai dengan semangat kental hanya sekedar demi meraih kemenangan Pemilu tanpa menunjukkan komitmen serius dalam mengagendakan demokrasi.

Ketiga, demokrasi mulai dimasukkan hanya sekedar sebagai retorika politik ketimbang sebagai sebuah agenda politik. Ketika keseragaman pada Orde Baru dihujat habis-habisan, kini sebagian kekuatan demokratik berargumentasi bahwa demokrasi tidak harus selalu berisi perbedaan tetapi

²⁹ Putra Simbolon, "Demokrasi dan Undang-Undang di Indonesia", *Jurnal UNTAG Semarang*. Diakses pada 21 Januari 2018 <http://jurnal.untagsmg.ac.id/index.php/hdm/article/view/737> diakses pada 23 Januari 2018

juga kesamaan. Ketika pilihan tunggal ala orde lama digugat, kini juga tumbuh retorika bahwa pilihan tunggal itu juga demokratik.

Kesan yang tumbuh ialah bahwa demokrasi bukan lagi sebagai idealisme dan agenda yang harus diperjuangkan untuk mencerahkan kehidupan berbangsa dan bernegara, tetapi lebih sebagai alat dan isu untuk meraih kekuasaan. Keempat, ketika kultus individu yang diperagakan oleh rezim Soeharto dengan berbagai simbolnya dihujat keras untuk dihabisi, kini sebagian masyarakat politik malahan memperagakan simbolisasi-simbolisasi figur kepemimpinan yang membawa warna kultus individu dalam bentuk lain. Simbol-simbol budaya politik Orde Baru bahkan mulai dibangkitkan kembali, seakan merupakan potret kehidupan politik yang benar. Berbagai upaya untuk membangun sentralisasi otoritas dengan mobilisasi simbol-simbol kharisma politik mulai dilakukan, dalam rangka memberikan kesan bahwa telah lahir sebuah potensi kepemimpinan baru yang sangat layak untuk memimpin Indonesia ke depan. Tidak jadi soal apakah kharisma politik itu nyata atau semu, yang penting ada pesona yang ditawarkan sebagai sebuah komoditas politik.

Sejumlah ironi atau paradoks demokrasi yang muncul di permukaan era reformasi ini menunjukkan, betapa terjal jalan yang harus ditempuh oleh bangsa ini menuju demokrasi yang sesungguhnya. Bahwa, ternyata tidak mudah untuk mewujudkan demokrasi secara jujur, jernih dan bertanggung jawab, baik pada tingkat alam pikiran maupun lebih-lebih sebagai politik yang tersistem. Perjuangan demokrasi akhirnya harus berhadapan dengan

godaan-godaan kekuasaan di tengah sejumlah jerat politik yang sebenarnya adalah anti demokrasi.³⁰

³⁰ Hartuti Purnaweni, “Demokrasi Indonesia dari Masa ke Masa” . *Jurnal Universitas Padjajaran* ,hlm 121-123 <http://jurnal.unpar.ac.id/index.php/JAP/article/view/1532> diakses pada 13 Januari 2018