

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum, seperti yang termuat dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Hal ini bermakna setiap tindakan yang dilakukan oleh masyarakat harus dapat dipertanggungjawabkan dihadapan hukum. Selain itu, meskipun negara hukum merupakan istilah yang terlihat sederhana, namun memiliki muatan sejarah pemikiran yang cukup panjang.¹ Setiap tindakan pemerintah atau seluruh lembaga negara juga harus memiliki legalitas atau berdasarkan hukum.

Kalangan ahli hukum Eropa Kontinental, F.J. Stahl, mendefinisikan ciri-ciri dari Negara hukum (*rechtstaat*) yaitu²:

- a. Pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan kekuasaan negara;
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
- d. Adanya peradilan administrasi

Pengakuan terhadap hak asasi manusia menjadi isu hangat yang sejak dahulu hingga saat ini sering dibicarakan. Dalam kurun waktu beberapa tahun

¹ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005, h. 1.

² Fatkhurohman, Dian Aminudin dan Sirajudin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, h. 1.

terakhir, terdapat sejumlah tokoh politik, aparat, bahkan warga sipil yang memiliki pengaruh kepada masyarakat yang melakukan berbagai kajian, pembicaraan, penelitian maupun membuat forum diskusi mengenai pluralisme, multikulturalisme serta berbagai isu lain didalamnya. Pada sisi lain, dalam kehidupan bermasyarakat dan seiring perkembangan zaman, muncul pula istilah-istilah yang kerap menjadi isu global. Salah satu istilah tersebut yang sering kita dengar baik dalam forum ilmiah maupun dalam media sosial yaitu “*violent extremism*” yang untuk selanjutnya disebut VE. Sebagai bentuk respon, Presiden selaku pemerintah mengundang suatu peraturan perundang-undangan yang berupa Peraturan Presiden mengenai hal ini, tepatnya yaitu Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme Tahun 2020-2024. Peraturan Presiden yang ini diundangkan pada 7 Januari 2021 ini memiliki tujuan untuk meningkatkan perlindungan hak atas rasa aman bagi warga negara dari tindakan “ekstremisme” berbasis kekerasan.

Menurut Pasal 1 Ayat 4 Peraturan Presiden ini, Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme yang juga disebut RAN PE ialah satu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk mencegah dan menanggulangi Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme yang digunakan sebagai acuan bagi kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah dalam melakukan pencegahan maupun penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme. Dalam lampiran Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun

2021 yang terdiri dari 113 halaman ini, terdapat tiga pilar RAN PE. Pilar pertama yaitu adanya pencegahan yang mencakup kesiapsiagaan, kontra radikalisasi dan deradikalisasi. Pilar kedua adalah penegakan hukum, perlindungan pada saksi dan korban dan adanya penguatan kerangka legislasi nasional. Pilar ketiga yaitu kemitraan dan kerja sama nasional. Selanjutnya disebutkan bahwa secara keseluruhan, baik dalam proses maupun pelaksanaannya, suatu pemerintahan yang baik (*good governance*), keamanan dan keselamatan, supremasi hukum dan keadilan, prinsip-prinsip hak asasi manusia, pengarusutamaan gender dan pemenuhan hak anak, partisipasi dan pemangku kepentingan yang majemuk, serta dan kearifan lokal dan kebhinekaan menjadi perhatian bagi RAN PE ini. Dalam penelitian ini, penulis tidak menemukan adanya pengertian secara menyeluruh yang jelas mengenai apa itu “ekstremisme” didalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 ini beserta lampirannya. Tujuan khusus dari penelitian ini yaitu mencari makna dari istilah “ekstremisme” yang berada didalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 tentang RAN PE ini beserta beberapa istilah lain yang serupa dan kerap dianggap identik dengan ekstremisme. Selain itu, urgensi penelitian ini yaitu agar tidak terjadi konflik horizontal karena pemahaman ekstremisme didalam kehidupan masyarakat memiliki pengertian yang berbeda-beda dan cenderung subjektif.

Membahas mengenai kebebasan, akan berkaitan erat dengan hak asasi manusia. Hak asasi manusia ada karena merupakan hak kodrati yang melekat pada diri manusia sejak lahir, bukan karena diberikan oleh masyarakat dan kebaikan dari

negara.³ Salah satu diantaranya yaitu hak atas kebebasan berserikat (*right to freedom of association*) yang dinyatakan dalam Pasal 28E Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat”. Pemaknaan atas kebebasan berserikat dan berkumpul yang termuat dalam Pasal 28E Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 ini antara lain yaitu setiap orang berhak membentuk sebuah perkumpulan seperti yayasan, partai politik, lembaga dan organisasi masyarakat (ormas). Kesemuanya perkumpulan tersebut tentunya harus merujuk pada hukum sebagaimana bentuk implementasi Indonesia sebagai negara hukum. Letak posisi paling tinggi dalam kehidupan bernegara adalah hukum itu sendiri. Oleh sebab itu, negara membutuhkan hukum dan sebaliknya pula hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara.⁴ Dasar hukum di Indonesia harus dipatuhi oleh seluruh masyarakat, baik individu maupun kelompok. Salah satu bentuk kebebasan berkumpul yang cukup banyak dihidupkan dalam masyarakat yaitu organisasi kemasyarakatan. Organisasi masyarakat (untuk selanjutnya disebut ormas) ialah salah satu perkumpulan atau kelompok masyarakat yang berada di Indonesia. Sama seperti perkumpulan lainnya, ormas juga harus patuh terhadap dasar hukum yang diterapkan di Indonesia demi terciptanya suasana yang tertib dan adil. Ormas diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang

³ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, h. 121.

⁴ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1973, h. 20-21.

Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013, yang telah ditetapkan sebagai Undang-Undang melalui 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. Kemudian, pengertian ormas juga termuat didalam Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017, tepatnya pada Pasal 1 angka 1 yang berbunyi:

“Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut 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 dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Kehadiran ormas merupakan wujud dari partisipasi masyarakat dalam memperjuangkan hak-hak masyarakat dalam upayanya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Menurut Mouzelis, ormas juga diciptakan untuk menegakkan hukum yang efektif demi melindungi kepentingan masyarakat dari tindakan sewenang-wenang pemerintah.⁵ Hal ini juga dirasa sangat penting dengan hadirnya organisasi masyarakat sebagai salah satu upaya untuk memberikan dukungan terhadap penegakan hukum yang lebih efisien di Indonesia. Pada lain sisi, keberadaan ormas juga tidak dapat dilakukan semena-mena. Ormas yang dianggap mengancam ideologi bangsa juga dapat dibubarkan sesuai jalur hukum. Salah satu ormas yang dibubarkan oleh pemerintah yaitu Hizbut Tahrir Indonesia

⁵ Ari Ganjar Herdiansah dan Randi, “Peran Organisasi Masyarakat (Ormas) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam Menopang Pembangunan Di Indonesia”, *Sosioglobal*, Vol. 1 No.1, Desember 2016, h. 54.

atau HTI. Ormas ini dibubarkan karena aktivitas HTI dinilai membahayakan kedaulatan politik Indonesia. Ideologi khilafah yang secara garis besar bersifat transnasional, yang berorientasi meniadakan *nation state* diusung oleh HTI sebagai ideologinya.⁶

Adanya pengundangan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 tentang RAN PE Tahun 2020-2024 ini memberikan pengaruh terhadap kebebasan berorganisasi didalam kehidupan masyarakat. Dengan mengacu pada Peraturan Presiden ini, ketika individu atau sekelompok individu baru memiliki keyakinan saja (belum melakukan aksi) untuk menggunakan kekerasan untuk tujuan mendukung (belum melakukan) aksi terorisme, maka individu atau kelompok individu itu telah termasuk dalam definisi ekstremisme. Pertanyaan muncul yakni apakah keyakinan itu merupakan sesuatu yang berbahaya. Untuk menjawabnya, penulis merasa perlu untuk mengangkat topik tersebut didalam skripsi yang berjudul Pembatasan Hak Berorganisasi Masyarakat Atas Dasar Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah Pada Terorisme.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasar dari latar belakang yang telah dituliskan diatas, maka skripsi ini akan mengkaji:

⁶ Bayu Dwi Anggono, “Meninjau Alasan Hukum pembubaran HTI”, <https://news.detik.com/kolom/d-3510278/meninjau-alasan-hukum-pembubaran-hti>, diakses pada 9 September 2021.

1. Ruang lingkup ekstremisme berbasis kekerasan yang mengarah pada terorisme.
2. Akibat hukum dari Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 terhadap kebebasan berorganisasi masyarakat.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Menganalisa, memberikan suatu penjelasan dan mengembangkan keilmuan mengenai ekstremisme berbasis kekerasan yang mengarah pada terorisme.
2. Menganalisa mengenai akibat hukum dari Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 tentang Penetapan Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme (RAN PE) Tahun 2020-2024 terhadap kebebasan berorganisasi masyarakat.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diperoleh dari adanya penelitian ini dapat terbagi menjadi dua segi, yaitu:

1. Segi Teoritis

Manfaat dari segi teoritis yaitu agar penelitian ini dapat memberikan masukan, pola pikir baru, serta sebagai kontribusi terhadap

perkembangan hukum yang ada di Indonesia, spesifiknya bagi segi hukum tata negara dan hak asasi manusia.

2. Segi Praktis

Manfaat dari segi praktis yaitu agar penelitian ini dapat memberikan ilmu dan pengetahuan kepada praktisi, akademisi, para yuris, dan masyarakat mengenai permasalahan hukum tata negara, tepatnya dibidang hak asasi manusia dan terorisme serta kaitannya dengan kebebasan berorganisasi masyarakat.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum atau *legal research* yang tujuannya yaitu untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang sebaiknya dilakukan, bukan membuat kebenaran hipotesis.⁷ Tujuan lainnya dari penelitian hukum yaitu mencari pemecahan atas isu atau permasalahan hukum yang timbul.

1.5.2 Pendekatan (*approach*)

Metode pendekatan yang diterapkan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang – undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2005. h. 69.

Pendekatan perundang – undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang memiliki korelasi dengan isu hukum yang sedang dipermasalahan. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan perundang-undangan ini akan membuka konsistensi dan kesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan undang-undang dasar atau antara regulasi dengan undang-undang.⁸ Dalam penelitian ini penulis sebagian besar menggunakan Undang-Undang Nomor Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Penetapan Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme Tahun 2020-2024.

Pendekatan konseptual atau *conceptual approach* berasal dari doktrin oleh kalangan sarjana hukum yang berkembang didalam ilmu hukum. Pemahaman terhadap doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat dijadikan pijakan guna membangun argumentasi hukum saat menyelesaikan isu hukum yang sedang dihadapi, sehingga pendekatan ini menjadi penting.⁹

Dalam menggunakan pendekatan kasus (*case approach*), *ratio decidendi* atau alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada

⁸ *Ibid.*, h.133.

⁹ *Ibid.*, h.137.

putusannya merupakan satu hal yang perlu dipahami dan dimengerti oleh peneliti.¹⁰ Dalam skripsi ini, penulis menggunakan pendekatan kasus untuk menganalisis putusan pengadilan mengenai pembubaran ormas HTI.

1.5.3 Bahan hukum

Bahan hukum yang digunakan penulis didalam penelitian ini ialah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder:

a. Bahan Hukum Primer.

Bahan hukum primer bersumber dari norma hukum dan peraturan perundang – undangan. Norma hukum yang dimaksudkan ialah norma hukum yang mengatur tentang hukum positif. Sedangkan peraturan perundang – undangan ialah yang berhubungan dan memiliki keterkaitan dengan kekerasan, ekstremisme berbasis kekerasan, organisasi masyarakat dan hal lainnya, yaitu:

- Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang - Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17

¹⁰ *Ibid.*, h.158.

Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang.

- Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2019 tentang Pencegahan Tindak Pidana Terorisme dan Pelindungan Terhadap Penyidik, Penuntut Umum, Hakim, dan Petugas Pemasyarakatan.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme Tahun 2020-2024.
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 27 K/TUN/2019.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 211/G/2017/PTUN-JKT.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berupa pendapat para ahli hukum atau doktrin - doktrin dari para sarjana, literatur hukum, skripsi, disertasi, tesis, jurnal hukum, surat kabar, dan

wawancara yang berfungsi sebagai pelengkap bahan hukum primer yang telah ada.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik atau prosedur pengumpulan bahan hukum primer dilakukan melalui metode studi kepustakaan dan pemahaman terhadap aturan atau norma hukum dalam peraturan perundang-undangan terkait. Kemudian, untuk bahan hukum sekunder dilakukan proses analisis melalui pendapat para ahli hukum maupun jurnal hukum, literatur hukum, dan berbagai sumber-sumber lain seperti artikel-artikel yang berkaitan atau memiliki relevansi dengan substansi penelitian yang terdapat dalam media cetak maupun dalam internet.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan-bahan hukum dilakukan dan dianalisa dengan melalui metode interpretasi gramatikal dan juga interpretasi sistematis peraturan perundang-undangan. Selain itu, juga dilakukan studi kepustakaan terhadap berbagai sumber seperti jurnal, buku, doktrin atau pendapat ahli, isu-isu hukum, dan juga berbagai berita yang memiliki relevan dengan substansi penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya. Interpretasi gramatikal adalah interpretasi yang dilakukan dengan menafsirkan ketentuan peraturan perundang-undangan menurut bahasa, susunan kalimat, atau bunyinya.¹¹ Interpretasi sistematis adalah penafsiran

¹¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2008, h. 171.

yang dilakukan dengan melakukan tafsiran suatu peraturan perundang-undangan dengan mengaitkannya pada aturan hukum lain yang menjadi bagian dari keseluruhan peraturan perundang-undangan, karena terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan yang berlaku dan juga perlu diketahui bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat berdiri sendiri tanpa terikat dengan peraturan lain.¹²

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari empat bab pokok bahasan dan setiap bab pokok bahasan akan terdiri dari beberapa sub bab yang dijelaskan masing-masing konsep dalam rumusan masalah. Susunan sistematika ini dilakukan dengan tujuan agar tercapai manfaat dan tujuan dari skripsi yang ditulis oleh penulis.

Bab I : PENDAHULUAN

Bab pendahuluan yakni bab yang terdiri dari penjabaran latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian yang terdiri dari tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum, serta yang terakhir yakni pertanggungjawaban sistematika.

Bab II: EKSTREMISME BERBASIS KEKERASAN YANG MENGARAH PADA TERORISME

¹² *Ibid.*, h. 172

Dalam bab ini akan terbagi menjadi dua subbab. Sub bab yang pertama membahas mengenai ekstremisme, radikalisme dan terorisme, sedangkan sub bab yang kedua membahas mengenai terorisme sebagai kejahatan transnasional. Pada bagian akhir bab ini penulis akan menjawab isu hukum yang diberikan.

Bab III: AKIBAT HUKUM DARI PERATURAN PRESIDEN NOMOR 7 TAHUN 2021 TERHADAP KEBEBASAN BERORGANISASI MASYARAKAT.

Dalam bab ini akan dibahas mengenai akibat hukum dari Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 tentang Penetapan Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme Tahun 2020-2024 terhadap kebebasan berorganisasi masyarakat. Pada bagian akhir bab ini penulis akan menjawab isu hukum yang diberikan melalui dua Sub bab. Sub bab yang pertama membahas tentang kebebasan berorganisasi dan membentuk organisasi masyarakat. Pada subbab ini akan terbagi lagi menjadi dua sub subbab, yang sub subbab pertama yakni membahas mengenai prinsip-prinsip dan standar norma berorganisasi di masyarakat, dan sub subbab kedua membahas mengenai kewajiban negara dan kewenangan Komnas HAM. Kemudian, dalam sub bab kedua akan dibahas mengenai implikasi perlindungan HAM pasca diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 tentang RAN PE.

Bab IV: PENUTUP

Pada bab yang terakhir ini berisi pemaparan mengenai kesimpulan dari kedua rumusan masalah yang telah diuraikan pada Bab II dan Bab III.