

**ANALISIS KEBIJAKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN DALAM PERSPEKTIF PEPERANGAN ASIMETRIS (STUDI KASUS: HIZBUT TAHRIR INDONESIA)**

**POLICY ANALYSIS OF GOVERNMENT REGULATIONS ABOUT THE SUBSTITUTION LAW NUMBER 2 OF 2017 CONCERNING COMMUNITY ORGANIZATIONS IN THE ASYMMETRICAL WARFARE PERSPECTIVE (CASE STUDY: HIZBUT TAHRIR INDONESIA)**

Palupi Parameswari<sup>1</sup>, Tri Legionosuko<sup>2</sup>, Triyoga Budi P<sup>3</sup>

Prodi Peperangan Asimetris Fakultas Strategi Pertahanan Universitas Pertahanan  
(palupi.parameswari@idu.ac.id / palupiparameswari@gmail.com)

**Abstrak-** Perkembangan organisasi masyarakat di Indonesia menimbulkan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh ormas, diantaranya adanya organisasi masyarakat yang memiliki ideologi bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Salah satu organisasi masyarakat tersebut adalah Hizbut Tahrir Indonesia. Berdasarkan permasalahan tersebut, pemerintah mengesahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 2 tahun 2017 tentang organisasi masyarakat sebagai pengganti UU Nomor 17 tahun 2013. Adanya Perppu nomor 2 tahun 2017 menimbulkan adanya gejolak di masyarakat. Tesis ini ditujukan guna melakukan analisis perumusan masalah kebijakan dan pemantauan hasil kebijakan terhadap kebijakan Perppu nomor 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam Perspektif Peperangan Asimetris dengan Studi Kasus Hizbut Tahrir Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus, dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, studi pustaka, dan studi dokumen, sementara analisa data menggunakan model dari Miles and Huberman yang terdiri dari reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Teori yang digunakan adalah teori kebijakan publik, analisis kebijakan publik, hukum administrasi negara, sistem politik, ilmu pertahanan, peperangan asimetris, dan gerakan sosial. Hasil dari penelitian ini adalah perumusan masalah analisis kebijakan Perppu nomor 2 tahun 2017 adanya permasalahan terkait undang-undang yang tidak dapat mengakomodir permasalahan keormasan. Pemantauan hasil kebijakan dalam analisis kebijakan adalah kebijakan Perppu nomor 2 tahun 2017 menimbulkan sebuah ancaman baru bagi pertahanan negara yaitu munculnya gerakan pemberontakan.

**Kata Kunci :** Analisis Kebijakan, Perppu Nomor 2 Tahun 2017, Peperangan Asimetris, dan HTI

**Abstract-** *Government Regulation in Act number 2 of 2017 concerning social organizations is ratified by the government as a follow-up to the existence of community organizations that have ideologies contrary to Pancasila and the 1945 Constitution. One of those odd community organization is Hizbut-Tahrir Indonesia.. The existence of Perppu number 2 of 2017 raises turmoil in the community. This*

---

<sup>1</sup> Palupi Parameswari, S.AP, M.Han. Lulusan Program Pasca Sarjana Universitas Pertahanan pada Program Studi Peperangan Asimetris

<sup>2</sup> Letjen TNI Dr. Tri Legionosuko, S.IP, M.AP. Dosen Pengajar pada Program Studi Peperangan Asimetris, Universitas Pertahanan

<sup>3</sup> Letkol. Inf. Dr. Triyoga Budi Prasetyo, M.Si. Dosen Pengajar pada Program Studi Peperangan Asimetris, Universitas Pertahanan. (tri\_yoga\_budi@yahoo.co.id)

*thesis is intended to conduct an analysis of the formulation of policy issues and monitoring the results of policies on the policy of Perppu number 2 of 2017 concerning Community Organizations in the Perspective of Asymmetric Warfare with the Case Study of Hizbut-Tahrir Indonesia. The research method which has been used is a qualitative method with a case study approach, with data collection techniques through interviews, literature studies, and document studies, while data analysis uses models from Miles and Huberman which consist of data reduction, data presentation and conclusion drawing. Theories which are referenced are public policy theory, public policy analysis, state administration law, political system, defense science, asymmetric warfare, and social movements. The results of this study are the formulation of the problem of policy analysis Perppu number 2 of 2017 is legislation that cannot accommodate the issue of community organizations. Monitoring the policy results in policy analysis is that the policy of Perppu number 2 of 2017 poses a new threat to national defense such as civil disobedience.*

**Keywords:** Policy Analysis; Government Regulation in Act number 2 of 2017; Asymmetric warfare; HTI

## **Pendahuluan**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 mengatur tentang ketentuan yang harus dipatuhi oleh organisasi kemasyarakatan (ormas) dalam menjalankan aktifitasnya. Sesuai yang tercantum dalam Undang-Undang, ormas dibentuk dengan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan NKRI yang berdasarkan Pancasila. Seiring dengan perkembangan dan dinamika ormas di Indonesia, muncul ormas yang mengusung ideologi atau paham yang tidak sejalan dengan ideologi bangsa. Pemerintah mensinyalir adanya ormas-ormas yang memiliki ideologi yang tidak sejalan dengan ideologi bangsa dan melakukan gerakan politik yang dapat

membahayakan integrasi bangsa. Ideologi atau ajaran yang membahayakan tersebut dapat bersumber dari ideologi politik, filsafat dan juga ajaran agama. Dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 diatur bahwa ormas dilarang menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila<sup>4</sup>. Definisi dari ormas yang bertentangan dengan Pancasila adalah ajaran ateisme, komunisme/marxisme-leninisme.

Definisi ormas yang sesuai dengan Pancasila dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013, dirasa sudah tidak relevan dengan perkembangan ormas saat ini yang diduga memiliki dan menyebarkan ideologi yang bertentangan dengan

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan pasal 50

Pancasila. Dimana saat ini terdapat ormas yang memiliki ideologi kontradiktif dengan Pancasila yang bersumber dari ajaran agama. Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah kemudian mengesahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu Ormas), terdapat beberapa pasal yang dilakukan perubahan salah satunya yaitu penjelasan dari Pasal 59 yang menjadi ajaran yang bertentangan dengan Pancasila antara lain ajaran ateisme, komunisme/marxisme-leninisme, atau paham lain yang bertujuan mengganti/mengubah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>5</sup>. Dengan adanya perubahan penjelasan terkait definisi ormas terlarang, Pemerintah menindaklanjuti ormas yang diduga menyebarkan ideologi yang

bertentangan dengan Pancasila yaitu Hizbut Tahrir Indonesia. Pemerintah melalui Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mencabut badan hukum Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) dikarenakan terbukti telah melanggar Pasal 59 ayat 40 dalam Perppu Ormas. Pemerintah membubarkan ormas HTI dikarenakan kegiatan HTI terindikasi kuat telah bertentangan dengan tujuan, azas, dan ciri yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Berdasarkan pengamatan Pemerintah, HTI memiliki tujuan jangka panjang untuk mengganti ideologi Pancasila dengan ideologi yang mereka yakini yaitu Khilafah Islamiyah.

HTI merupakan sebuah ormas transnasional atau lintas negara yang berpusat di Palestina. Hizbut Tahrir aktif di 40 negara dan 5 benua. Pada tahun 1983, HTI dibawa oleh seorang mubalig aktivis Hizbut Tahrir yang berbasis di Australia yaitu Abdurrahman al-Baghdadi. Gerakan-gerakan Hizbut Tahrir yang akan membangun kembali sistem khilafah al-Islamiyyah bergerak di dalam sebuah negara yang telah memiliki sistem pemerintahan dan ideologi besar dunia,

---

<sup>5</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan pasal 59

yakni demokrasi, kapitalisme dan sosialisme, sehingga kemungkinan terjadinya konflik ideologi tidak dapat dihindari<sup>6</sup>. Hizbut Tahrir dilarang mengadakan kegiatan di Bangladesh, karena diduga melakukan tindakan kekerasan dan dianggap teroris, sehingga 40 aktivisnya ditangkap pemerintah<sup>7</sup>. Di Turki, 200 aktivis ditangkap pemerintah, 80 diantaranya masuk penjara. Di Pakistan, 30 pemuda Hizbut Tahrir ditangkap, karena diduga terlibat dalam teroris<sup>8</sup>. Di Indonesia sendiri, sepak terjang ormas HTI belum mengarah pada tindakan-tindakan kekerasan seperti di negara-negara lain, tetapi pergerakan politik dengan motif mengganti sistem pemerintahan dengan pemerintahan kekhalifahan merupakan sebuah bentuk ancaman bagi pertahanan negara.

Pengesahan perppu ormas menimbulkan adanya pro dan kontra baik dari kalangan masyarakat maupun dari pihak oposisi pemerintah. Bagi kalangan yang pro terhadap pengesahan perppu ormas beranggapan bahwa dengan adanya perppu ormas dapat menjadikan

sebuah kekuatan hukum bagi pemerintah apabila terdapat ormas-ormas yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Pihak kontra menyebutkan bahwa dengan adanya perppu ormas dikhawatirkan pemerintah akan bertindak represif. Pengesahan perppu ormas juga terkesan terburu-buru dan belum dikatakan sebagai sesuatu yang genting untuk dijadikan sebuah Perppu. Selain itu dengan dibubarkannya ormas HTI, dikhawatirkan akan muncul sempalan-sempalan organisasi lain yang dibentuk oleh mantan anggota HTI yang tersebar di seluruh Indonesia. Eks anggota HTI saat ini tersebar di beberapa partai, seperti yang dimuat dalam harian online [republika.co.id](http://republika.co.id) yang menyebutkan bahwa saat ini beberapa anggota HTI mendukung Partai Bulan Bintang<sup>9</sup>. Melalui keanggotaannya dalam partai, anggota HTI dapat mengajukan dirinya sebagai calon anggota legislatif. Walaupun sudah masuk dalam anggota partai dengan ideologi yang tidak radikal, tidak dapat dipungkiri apabila ideologi mereka belum berubah dan dapat

---

<sup>6</sup> Sudarno Shobron, 2014, "Model Dakwah Hizbut Tahrir Indonesia", Dosen Pemikiran Islam Kontemporer Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2014. hlm 47

<sup>7</sup> Sudarno Shobron.op,cit. Hal 48

<sup>8</sup> Ibid

<sup>9</sup> <https://www.republika.co.id/berita/nasional/news-analysis/18/05/07/p8darv440-membubarkan-hti-menampung-eks-anggota-hti>, diunduh pada tanggal 23 Juli 2018

melakukan gerakan-gerakan bawah tanah yang akan sulit dideteksi. Hal tersebut menunjukkan bahwa masih adanya kelemahan ataupun kekurangan dari kebijakan tersebut.

Kebijakan publik menurut Thomas Dye adalah “*whatever Government choose to do or not to do*”.<sup>10</sup> Kebijakan publik diarahkan untuk memecahkan masalah publik untuk memenuhi kepentingan dan penyelenggaraan urusan-urusan publik<sup>11</sup>. Kebijakan publik seyogyanya disusun untuk memperjuangkan dan berdasarkan pada kepentingan-kepentingan publik. Tetapi beberapa kebijakan publik saat ini dihasilkan karena adanya kepentingan dari golongan dan kelompok tertentu. Sehingga dibutuhkan adanya analisis kebijakan untuk melihat kembali apakah terdapat kekurangan atau kelemahan dari kebijakan tersebut sehingga belum dapat mencapai tujuan dari disahkannya kebijakan tersebut.

Analisis kebijakan adalah serangkaian aktifitas untuk menciptakan solusi terbaik atas masalah publik yang dihadapi. Proses analisis kebijakan adalah proses pengenalan masalah, proses

pengembangan alternatif dan proses memberikan rekomendasi kepada pemerintah untuk mengambil kebijakan yang telah direkomendasikan. Kelahiran banyak kebijakan yang tidak dapat diimplementasikan dengan baik salah satu kambing hitamnya adalah karena kebijakan tidak pro kepada kondisi aktual yang senyatanya terjadi di lapangan<sup>12</sup>. Perpu nomor 2 tahun 2017 tentang organisasi kemasyarakatan yang masih menimbulkan banyak problematika dibutuhkan sebuah kajian analisis kebijakan untuk dapat dilihat apakah terdapat permasalahan setelah kebijakan tersebut di implementasikan.

Permasalahan yang muncul adalah kebenaran pelanggaran yang dilakukan oleh HTI terkait ideologi yang bertentangan dengan Pancasila. Pasca pembubaran HTI terdapat dampak yang akan timbul dalam jangka waktu panjang yaitu semakin menguatnya jiwa radikalisme yang ada pada para pendukung HTI, kebencian simpatisan terhadap pemerintahan saat ini semakin memuncak terkait adanya pembubaran organisasi mereka, sehingga hal tersebut dapat menimbulkan gerakan *civil*

---

<sup>10</sup> Indiahono, Dwiyanto, *Kebijakan Publik : berbasis Dynamic Policy Analysis*, (Yogyakarta: Penerbit Gava Media, 2009), Hlm 17.

<sup>11</sup> Sudarno Shobron, op,cit. Hal 19

<sup>12</sup> Sudarno Shobron, op,cit Hal 68

*disobedient* yang berujung pada gerakan insurjensi. Selain itu, penanganan eks anggota-anggota HTI yang belum diatur oleh pemerintah akan menyebabkan masuknya para eks anggota HTI ke organisasi-organisasi konservatif lainnya dan menyebarkan propaganda terkait ideologi yang diyakini.

Adanya permasalahan yang muncul setelah proses implementasi perpu ormas, maka dibutuhkan analisis kebijakan yang komprehensif untuk dapat melihat kesesuaian perumusan masalah kebijakan, proses implementasi kebijakan dan capaian tujuan kebijakan tentang organisasi kemasyarakatan. Kebijakan akan dianalisis setelah dilakukan penelitian lebih dalam terhadap kebijakan perpu ormas, apakah kebijakan tersebut harus diganti atau di tinjau kembali.

Menurut William N. Dunn, analisis kebijakan adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Proses analisis kebijakan menurut William N. Dunn terdapat lima tahapan, diantaranya<sup>13</sup>:

1. Merumuskan masalah
2. Permasalahan masa depan kebijakan
3. Rekomendasi kebijakan
4. Pemantauan hasil kebijakan
5. Evaluasi kinerja kebijakan

Terdapat 3 istilah di dalam sebuah konsep sistem politik yaitu proses, struktur dan fungsi. Proses adalah pola-pola (sosial dan politik) yang dibuat oleh manusia dalam mengatur hubungan antara satu sama lain. Struktur mencakup lembaga-lembaga formal seperti parlemen, kelompok kepentingan, kepala negara, jaringan komunikasi dan sebagainya. Sedangkan fungsi-fungsi dalam sebuah sistem politik adalah membuat keputusan-keputusan kebijaksanaan (*policy decision*) yang mengikat mengenai alokasi dari nilai-nilai (baik yang bersifat materiil maupun non materiil)<sup>14</sup>. Sistem politik menghasilkan sebuah keputusan-keputusan kebijakan yang mengikat.

Setiap proses dalam sebuah sistem dapat dijelaskan sebagai input dan output. Yang dimaksud dengan input adalah sesuatu yang datang dari

---

<sup>13</sup> Riant Nugroho, *Public Policy, Edisi Revisi*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2009). Hlm 172 - 183

<sup>14</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008) Hlm 58

lingkungan berupa sebuah tuntutan serta aspirasi masyarakat dan juga dukungan dari masyarakat. Dalam sistem politik, input diolah menjadi sebuah output berupa keputusan-keputusan, kebijaksanaan yang mengikat dari pemerintah.

Berdasarkan latar belakang tersebut, kajian ini akan menganalisa secara mendalam untuk mengetahui proses perumusan masalah kebijakan dan pemantauan hasil kebijakan dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2017 tentang organisasi kemasyarakatan.

### **Metodologi Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus, yaitu pendekatan kualitatif yang penelitiannya mengeksplorasi kehidupan nyata, sistem terbatas kontemporer (kasus) atau beragam sistem terbatas (berbagai kasus), melalui pengumpulan data yang detail dan mendalam yang melibatkan beragam sumber informasi atau sumber informasi majemuk (misalnya, pengamatan, wawancara, bahan

audiovisual, dan dokumen dan berbagai laporan), dan melaporkan deskripsi kasus dan tema kasus<sup>15</sup>. Kasus disini yang dimaksud adalah tentang dampak dari pembubaran organisasi masyarakat HTI berdasarkan Perppu No. 2 tahun 2017 tentang organisasi masyarakat. Penelitian tentang analisis kebijakan perppu ormas dilakukan di beberapa tempat, diantaranya Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan Republik Indonesia dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

Subyek penelitian merupakan orang, tempat atau benda yang diamati dalam rangka penelitian sebagai tujuan atau sasaran<sup>16</sup>. Subyek penelitian yang berkaitan dengan penelitian analisis kebijakan Perpu nomor 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan berada pada kementerian dan lembaga terkait. Kementerian, lembaga maupun institusi yang dipilih sebagai subyek penelitian diantaranya, Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan Republik Indonesia, Kementerian Hukum dan Hak Asasi

---

<sup>15</sup> John W. Creswell, *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset: Memilih di antara Lima Pendekatan*. (Yogyakarta :Pustaka Pelajar, 2015), Hlm. 135.

<sup>16</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia. Hal 182

Manusia Republik Indonesia, dan Universitas Pertahanan.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, studi dokumen, dan studi pustaka. Setelah data terkumpul dibutuhkan tahap pemeriksaan keabsahan data untuk menguji keabsahan dan keterandalan data. Dalam penelitian ini metode yang digunakan untuk pemeriksaan keabsahan data yaitu melalui metode triangulasi dan pengecekan sejawat. Kegiatan analisis data berpedoman pada Miles and Huberman (1984) dalam Sugiyono yaitu mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh<sup>17</sup>. Dalam teknik analisis data Miles and Huberman, setelah mendapatkan pemahaman tentang situs penelitian kemudian diadakan sebuah pemetaan tentang data tersebut yang kemudian disajikan ke dalam matriks. Aktivitas dalam analisis data dilakukan dengan tiga langkah, sebagai berikut:

1. Reduksi Data

Banyaknya data yang diperoleh dari lapangan maka diperlukan

proses reduksi data. Kegiatan reduksi data ini adalah merangkum, mengambil data yang pokok dan penting, membuat kategorisasi, berdasarkan huruf besar, huruf kecil dan angka.

2. Penyajian Data

Setelah data direduksi, langkah selanjutnya adalah menyajikan data. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data dapat ditampilkan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Dalam hal ini Miles and Huberman dalam Sugiyono menyatakan bahwa yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Juga dapat berupa grafik, matrik, *network* dan *chart*<sup>18</sup>.

3. Menarik Kesimpulan

Langkah ketiga dalam analisis data adalah menarik kesimpulan. Kesimpulan di awal masih memiliki sifat sementara dan pada berjalannya waktu akan berubah

---

<sup>17</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. (Bandung: Alfabeta, 2007) Hlm. 246.

<sup>18</sup> Sugiyono, *op.cit* .hal 249

bila tidak ditemukan bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel<sup>19</sup>.

## **Pembahasan**

Dalam kajian ini, pembahasan dibagi menjadi dua sub-bab yaitu perumusan masalah kebijakan dan pemantauan hasil kebijakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam Perspektif Peperangan Asimetris dengan Studi Kasus Hizbut Tahrir Indonesia.

### **Perumusan Masalah Kebijakan**

Menurut William N. Dunn, perumusan masalah merupakan suatu proses dengan empat fase yang saling tergantung, yaitu pencarian masalah (*problem search*), pendefinisian masalah (*problem definition*), spesifikasi masalah (*problem spesification*), dan pengenalan masalah (*problem sensing*):

1. Pencarian masalah

Masalah-masalah kebijakan adalah kebutuhan, nilai-nilai, atau kesempatan-kesempatan yang tidak terealisasi tetapi yang dapat dicapai melalui tindakan publik<sup>20</sup>. Beberapa orang percaya bahwa masalah-masalah kebijakan merupakan kondisi yang obyektif yang keberadaannya dapat diciptakan secara sederhana dengan menentukan “fakta-fakta” apa yang ada dalam suatu kasus. Situasi keormasan saat ini merupakan sebuah permasalahan yang menuntut sebuah pemecahan masalah secara kolektif melalui kebijakan publik tertentu. Akibat yang ditimbulkan jika pengambil kebijakan mengabaikan permasalahan terkait ormas radikal adalah berujung pada terjadinya disintegrasi bangsa. Kompleksnya permasalahan keormasan dan akibat yang ditimbulkan, maka permasalahan tentang adanya penyalahgunaan ormas harus dikaji lebih lanjut untuk merumuskan kebijakan yang

---

<sup>19</sup> Sugiyono, op.cit. hal 252

<sup>20</sup> William N. Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Edisi Kedua,(Yogyakarta: Gajah Mada University Press,2003), Hlm. 210.

dapat menyelesaikan persoalan keormasan.

## 2. Pendefinisian masalah

Tahapan selanjutnya adalah pendefinisian masalah dimana sebuah permasalahan atau situasi problematis perlu dirumuskan menjadi sebuah *substantive problem*. Permasalahan problematis dianalisis melalui inventarisasi atau menilai/mengkritik dari cara pandang masing-masing pelaku kebijakan. Hasil dari kritik ini digunakan untuk memilih dan menetapkan cara pandang yang terbaik, untuk kemudian dapat digunakan sebagai dasar dalam perumusan masalah. Permasalahan terkait UU nomor 17 tahun 2013 tentang keormasan yang sudah tidak dapat mengakomodir permasalahan keormasan kemudian diikuti dengan pengesahan Perppu nomor 2 tahun 2017 tentang ormas. Pengesahan ini menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat.

## 3. Spesifikasi masalah

Pada tahapan spesifikasi masalah, permasalahan substantif yang telah didefinisikan dapat dianalisis lebih rinci dan spesifik menjadi masalah formal. Permasalahan substantif yang didapat dari pendefinisian masalah dari adalah penyimpangan ormas yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 dapat menimbulkan ancaman bagi negara, sehingga dilakukan pengesahan Perppu nomor 2 tahun 2017. Dari fakta yang terjadi di lapangan, permasalahan ormas yang disinyalir bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 yaitu HTI merupakan sebuah permasalahan formal yang menjadi permasalahan utama dari pengesahan Perppu nomor 2 tahun 2017 tentang ormas. Terdapat beberapa pihak yang menentang adanya kebijakan tersebut dikarenakan berkeyakinan bahwa HTI selama ini tidak melakukan kegiatan-kegiatan yang menyimpang dan ilegal. Selain itu pihak-pihak tersebut juga menyatakan bahwa

HTI bukan merupakan ancaman yang sangat membahayakan sehingga harus dibubarkan melalui Perppu nomor 2 tahun 2017. Definisi dari bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 dapat berpotensi ditafsirkan secara sepihak oleh pemerintah. Adanya pro dan kontra di masyarakat menimbulkan adanya polarisasi yang mencolok antara pihak yang setuju dengan pihak kontra, sehingga dikawatirkan dapat memicu konflik berkelanjutan.

#### 4. Pengenalan masalah

Tahapan terakhir dari perumusan masalah kebijakan adalah tahap pengenalan masalah. Tahapan ini merupakan tahapan memahami situasi masalah yang mendasari munculnya masalah. Situasi masalah dapat ditelusuri dengan melakukan pengenalan masalah. Berdasarkan dari tahapan-tahapan sebelumnya, sudah didapatkan masalah yang mendasari munculnya masalah kebijakan. Permasalahan yang muncul adalah adanya pro kontra dalam pengesahan Perppu nomor 2

tahun 2017 tentang ormas yang dikawatirkan menimbulkan polarisasi di masyarakat sehingga dapat menyebabkan konflik berkelanjutan.

Latar belakang perumusan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan adalah berdasarkan dinamika keormasan di Indonesia salah satunya yaitu munculnya ormas yang memiliki ideologi selain Pancasila. Salah satu ormas yang menjadi sorotan pemerintah adalah Hizbut Tahrir Indonesia. Hizbut Tahrir Indonesia merupakan organisasi transnasional yang memiliki tujuan untuk menegakkan *Daulah Khilafah Islamiyah* di Indonesia.

HTI merupakan ormas islam yang meyarakan gagasan terkait penegakkan kembali Khilafah Islamiyah di Indonesia. Jika dilihat dari strategi gerakan dakwah yang HTI lakukan lebih merupakan sebuah strategi gerakan sosial. Gerakan sosial menurut Wictorowicz adalah sebuah gerakan yang memberikan tekanan khusus pada isu komunalitas gerakan yang berakar pada proses; bagaimana sebuah gerakan muncul dan kondisi apa yang memungkinkan suatu

kekecewaan bermetamorfosis menjadi mobilisasi<sup>21</sup>. Gerakan HTI berangkat dari isu tentang keterpurukan umat yang disebabkan oleh penggunaan sistem pemerintahan ala Barat di Indonesia. HTI menyampaikan gagasan tentang adanya sistem pemerintahan yang sesuai dengan syariat agama Islam yang dapat menyelamatkan umat dari keterpurukan. Hal tersebut terlihat dari kesamaan timbulnya rasa kekecewaan terhadap kondisi kehidupan yang kemudian menimbulkan gerakan yang memobilisasi masyarakat untuk mengikuti gagasan tentang dibangunnya kembali sistem pemerintahan Khilafah Islamiyah.

Upaya yang dilakukan oleh HTI untuk dapat mengambil hati dan pikiran masyarakat yaitu melalui pendekatan lunak menyebarkan propaganda tentang sistem pemerintahan Khilafah. Kegiatan propaganda sangat terkait dengan kepentingan politik. Menurut pendapat Lasswell bahwa tujuan dari propaganda adalah (1) untuk menumbuhkan kebencian terhadap musuh, (2) untuk melestarikan persahabatan sekutu, (3)

untuk mempertahankan persahabatan dan jika mungkin untuk menjalin kerjasama dengan pihak-pihak netral, dan (4) untuk menghancurkan semangat musuh<sup>22</sup>. Dilihat dari apa yang menjadi tujuan propaganda, maka terlihat jelas apabila kegiatan propaganda dilakukan terbatas pada waktu terjadi konflik atau peperangan antara satu pihak dengan yang lainnya. Propaganda yang dilakukan oleh HTI yaitu dengan menyebarkan gagasan melalui media dakwah baik di pesantren, sekolah, universitas maupun di pedesaan. Melalui pengajian di daerah pedesaan, workshop dan sarasehan bagi kalangan masyarakat dengan level yang lebih tinggi, HTI terus menyebarkan propaganda terkait penegakan Khilafah di Indonesia. Dengan berbagai cara tersebut sosialisasi gagasan HTI akhirnya diterima sebagai wacana intelektual yang membawa perjuangan kebangkitan islam<sup>23</sup>. Upaya propaganda biasanya akan berjalan beriringan dengan agitasi.

Agitasi adalah sebuah upaya untuk menggerakkan massa dengan lisan atau tulisan, dengan cara merangsang dan

---

<sup>21</sup> Noorhaidi Hassan. Op.Cit. Hal 244

<sup>22</sup> Severin, Werner J; Tankard Jr, James, *Teori Komunikasi Sejarah, Metode, dan Terapan di Dalam Media Massa*, Edisi Ke-5, Dialihbahasakan

oleh Sugeng Hariyanto, Cetakan ke 2, (Kencana Prenada Media Group: Jakarta, 2007) Hlm 129.

<sup>23</sup> Syaiful Arif. 2016. "Kontradiksi Pandangan HTI atas Pancasila" dalam *Jurnal Keamanan Nasional* Vol. II, No. 1 .Hal:32

membangkitkan emosi khalayak<sup>24</sup>. Agitasi dilakukan dengan membuat pertentangan dan memobilisasi masyarakat untuk menimbulkan perasaan ketidakpuasan dan kepastian atas kondisi yang diterima selama ini. Selanjutnya rakyat digerakkan untuk mendukung gagasan baru atau ideologi baru dengan menciptakan keadaan yang baru<sup>25</sup>. Pada setiap dakwah dan orasi yang disuarakan oleh HTI, HTI terus berupaya menarik masyarakat untuk mendukung perjuangannya dengan cara membingkai isu-isu yang mengesankan bahwa HTI merupakan organisasi yang loyal kepada NKRI dan peduli dengan penderitaan rakyat Indonesia<sup>26</sup>.

Perumusan masalah kebijakan Perppu nomor 2 tahun 2017 tentang organisasi kemasyarakatan dalam perspektif peperangan asimetris adalah adanya ormas yang memiliki ideologi yang bertentangan dengan Pancasila. Ormas tersebut adalah HTI yang merupakan ormas islam yang menyuarakan gerakan Khilafah Islamiyah dimana menggunakan strategi gerakan sosial. HTI merupakan kelompok kolektif

yang terorganisir dan bertujuan untuk melakukan perubahan sosial. Pendekatan yang dilakukan oleh HTI adalah menggunakan pendekatan lunak melalui dakwah dan publikasi gagasan melalui berbagai macam media. HTI dapat dikategorikan sebagai sebuah gerakan agitasi dikarenakan upaya HTI menggunakan lisan dan tulisan untuk menimbulkan perasaan ketidakpuasan dan kepastian atas kondisi yang diterima selama ini yang selanjutnya rakyat digerakkan untuk mendukung gagasan baru atau ideologi baru dengan menciptakan keadaan yang baru. Sehingga dibutuhkan sebuah kebijakan yang dapat mengatur ormas-ormas yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, salah satunya melalui Perppu nomor 2 tahun 2017 tentang organisasi kemasyarakatan.

### **Pemantauan Hasil-Hasil Kebijakan**

Pemantauan (*monitoring*) merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Dalam tahapan ini memungkinkan untuk mendeskripsikan

---

<sup>24</sup> Anwar Arifin, *Komunikasi Politik: Paradigma, Teori, Aplikasi, Strategi Komunikasi Politik Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2003), Hlm. 71

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Abdul Qahar. Op.Cit. Hal 393

hubungan antara operasi program kebijakan dan hasilnya, maka pemantauan merupakan sumber informasi utama tentang implementasi<sup>27</sup>. Kerangka untuk melakukan pemantauan hasil kebijakan diantaranya dengan melihat masukan kebijakan (*input*), proses kebijakan (*process*), keluaran (*output*), dan dampak kebijakan (*impact*).

#### 1. Masukan Kebijakan (*Input*)

Masukan kebijakan adalah sumberdaya seperti waktu, uang, personil, alat, material yang dipakai untuk menghasilkan keluaran dan dampak. Masukan kebijakan dapat dinilai dari tindakan kebijakan. Tindakan kebijakan terdapat dua tujuan utama yaitu regulasi dan alokasi. Dalam pembahasan ini akan terfokus pada tindakan kebijakan regulasi. Tindakan kebijakan regulasi adalah tindakan yang dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar atau prosedur tertentu<sup>28</sup>.

Masukan (*input*) dalam Perppu nomor 2 tahun 2017 adalah permasalahan terkait adanya ormas yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945, sedangkan

peraturan perundangan yang ada tidak dapat mengakomodir permasalahan tersebut.

#### 2. Proses Kebijakan (*Process*)

Sesuai dengan input kebijakan yaitu adanya permasalahan terkait ormas yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945, sedangkan peraturan perundangan yang ada tidak dapat mengakomodir permasalahan tersebut, maka pemerintah mengesahkan Perppu Nomor 2 tahun 2017 sebagai tindak lanjut dari permasalahan tersebut.

#### 3. Keluaran (*Output*)

Dalam memantau hasil kebijakan, harus dapat membedakan dua jenis akibat kebijakan yaitu keluaran (*outputs*) dan dampak (*impacts*). Keluaran kebijakan adalah barang, layanan, atau sumberdaya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima (*beneficiaries*)<sup>29</sup>. Dalam kebijakan Perppu nomor 2 tahun 2017 tentang ormas, sasarannya adalah seluruh ormas yang ada di Indonesia. Ormas di Indonesia menjalankan segala

---

<sup>27</sup> William N. Dunn. Op.Cit. Hal: 509

<sup>28</sup> *Ibid.* Hal 514

<sup>29</sup> *Ibid.* Hal 513

kegiatannya sesuai dengan peraturan perundangan yang ada yaitu Perppu nomor 2 tahun 2017 sebagai kebijakan pengganti dari UU nomor 17 tahun 2013 tentang organisasi kemasyarakatan. Pasca pengesahan Perppu nomor 2 tahun 2017 tentang ormas, pemerintah menindak ormas yang diduga bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945. Ormas tersebut adalah Hizbut Tahrir Indonesia. Pada tanggal 19 Agustus 2017 dilakukan pencabutan badan hukum ormas HTI yang secara langsung berdampak bekunya seluruh kegiatan HTI. Alasan pemerintah mencabut badan hukum HTI adalah pertama, HTI tidak melaksanakan peran positif untuk mengambil bagian dalam proses pembangunan guna mencapai tujuan nasional, kedua, kegiatan yang dilaksanakan HTI terindikasi kuat telah bertentangan dengan tujuan, asas, dan ciri yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, dan ketiga, aktifitas yang dilakukan HTI dinilai telah menimbulkan benturan di

masyarakat dan dapat mengancam keamanan dan ketertiban masyarakat serta membahayakan keutuhan NKRI<sup>30</sup>.

#### 4. Dampak Kebijakan (*Impact*)

Dampak kebijakan merupakan perubahan nyata pada tingkah laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan<sup>31</sup>. Setelah dilakukan implementasi kebijakan, maka akan ada dampak yang mengikuti setelahnya yaitu dampak yang diharapkan dan yang tidak diharapkan. Dampak yang diharapkan merupakan dampak yang telah dipetakan oleh pemerintah pada saat kebijakan tersebut di rumuskan. Sedangkan dampak yang tidak diharapkan merupakan dampak-dampak yang tidak terduga setelah kebijakan tersebut disahkan.

Keputusan pemerintah untuk membubarkan ormas HTI menimbulkan penolakan dari dalam anggota-anggota ormas tersebut maupun simpatisannya. Keputusan yang dilakukan oleh pemerintah

---

<sup>30</sup> Kristian Erdianto. "Ini Alasan Pemerintah Bubarkan Hizbut Tahrir Indonesia" dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/05/08/14382891/ini.alasan.pemerintah.bubarkan.hizbut.tah>

rir.indonesia , diakses pada tanggal 5 Desember 2018, pukul 22.25

<sup>31</sup> William N. Dunn. Op.Cit. Hal 513

diyakini merupakan tindakan yang *dzolim* atau mengkhianati umat muslim di Indonesia karena HTI merupakan ormas agama yang selama ini melakukan kegiatan dakwah untuk menyebarkan ajaran Islam. Hal tersebut menimbulkan kebencian mantan anggota HTI terhadap pemerintah. Kebencian terhadap pemerintah bukan hanya terjadi di kalangan mantan anggota HTI tetapi ormas-ormas yang memiliki kesamaan gagasan dengan HTI seperti ormas Front Pembela Islam (FPI) yang dipimpin oleh Habib Rizieq Shihab. Sehingga mantan anggota HTI dan anggota ormas-ormas pendukung HTI yang telah memiliki jiwa radikal menjadi semakin radikal setelah keputusan pemerintah untuk membubarkan HTI. Anggota dari ormas HTI masih dapat bebas beraktifitas karena dalam Perppu nomor 2 tahun 2017 tentang ormas belum ada pasal yang mengatur sanksi bagi pengurus maupun anggota ormas terlarang. Sehingga mantan anggota ormas HTI masih dapat melakukan kegiatan hanya tidak berada di bawah naungan organisasi HTI. Mantan anggota HTI

dengan leluasa dapat menyebarkan gagasan dan pikiran mereka di masyarakat.

Hasil analisis dari tahapan-tahapan pemantauan hasil kebijakan Perppu nomor 2 tahun 2017 tentang organisasi kemasyarakatan adalah pengesahan Perppu nomor 2 tahun 2017 tentang ormas yang kemudian dilakukan pencabutan badan hukum salah satu ormas yang diduga memiliki ideologi yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945. Ormas tersebut yaitu HTI. Sanksi yang diberikan merupakan sanksi pembubaran terhadap organisasi, dewan pengurus maupun anggota tidak menerima sanksi. Sehingga mantan anggota HTI masih dapat dengan leluasa beraktifitas untuk menyebarkan gagasan tentang ideologi khilafah.

Keputusan pemerintah membubarkan HTI menimbulkan penolakan dari mantan anggota HTI maupun dari ormas-ormas pendukung. Hal ini memicu kelompok yang tidak puas terhadap kinerja pemerintah. Munculnya ketidakpuasan sekelompok orang terhadap pemerintah dapat memicu tumbuhnya gerakan pemberontakan.

## **Kesimpulan**

Perumusan masalah kebijakan analisis kebijakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam perspektif peperangan asimetris studi kasus Hizbut Tahrir Indonesia didapatkan bahwa adanya Perppu nomor 2 tahun 2017 tentang organisasi kemasyarakatan disebabkan karena munculnya ormas-ormas yang memiliki ideologi bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Ormas tersebut adalah Hizbut Tahrir Indonesia sebuah gerakan sosial yang memiliki tujuan untuk mendirikan negara Khilafah Islamiyah di Indonesia. Dalam upaya pencapaian tujuan, HTI melakukan propaganda dan agitasi sebagai senjata untuk mendapatkan hati dan pikiran masyarakat. Landasan hukum yang ada yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 tentang organisasi kemasyarakatan sudah tidak dapat mengakomodir permasalahan keormasan sehingga dibutuhkan perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 tentang organisasi kemasyarakatan dengan mengesahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2

tahun 2017 tentang organisasi kemasyarakatan.

Pemantauan hasil-hasil kebijakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2017 tentang organisasi kemasyarakatan dalam persepektif peperangan asimetris dengan studi kasus Hizbut Tahrir Indonesia dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan dari kebijakan Perppu Nomor 2 tahun 2017 tentang organisasi kemasyarakatan belum dapat mencapai tujuan. Implementasi dari Perppu nomor 2 tahun 2017 tentang organisasi kemasyarakatan yaitu pencabutan badan hukum oleh Pemerintah terhadap salah satu ormas yang diduga memiliki ideologi yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 yaitu Hizbut Tahrir Indonesia. Pencabutan badan hukum Hizbut Tahrir Indonesia menimbulkan berbagai dampak diantaranya, polarisasi antara pendukung ormas HTI dengan masyarakat pro pemerintah, penyebaran paham radikal melalui gerakan bawah tanah yang dilakukan oleh eks anggota HTI , dan semakin meningkatnya jiwa radikal dan rasa benci terhadap pemerintah dari eks anggota HTI berpotensi menimbulkan pemberontakan bahkan gerakan

insurgensi. Adanya kebijakan Perppu nomor 2 tahun 2017 tentang organisasi kemasyarakatan dalam perspektif peperangan asimetris menimbulkan ancaman baru bagi pertahanan dan keamanan negara.

### **Rekomendasi**

Berdasarkan hasil temuan penelitian yang telah dilakukan sesuai dengan pertanyaan-pertanyaan penelitian, kemudian ditemukan beberapa kondisi yang tidak sesuai. Berikut adalah rekomendasi untuk Pemerintah sebagai upaya perbaikan pelaksanaan kebijakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2017 tentang organisasi kemasyarakatan dalam perspektif peperangan asimetris studi kasus HTI:

1. Diperlukan pendalaman pendidikan penguatan Pancasila di seluruh lini masyarakat untuk menguatkan ideologi Pancasila pada masyarakat sebagai upaya kontra ideologi.
2. Diperlukan kerjasama lintas sektor dalam upaya penguatan ideologi Pancasila seperti Kementerian Agama, Kementerian Pendidikan

dan Kebudayaan, dan Kementerian Sosial.

3. Melakukan pendampingan terhadap eks anggota HTI dengan menjalin kerjasama dengan pemuka agama untuk dapat memberikan pemahaman dan penguatan Pancasila melalui pendekatan kerohanian.
4. Secara teoritis untuk melengkapi penelitian dalam bidang studi Peperangam Asimetris khususnya dalam studi kasus Hizbut Tahrir Indonesia, disarankan untuk dapat dilakukan penelitian lanjutan dengan lingkup yang dapat mencakup upaya kontra ideologi yang sesuai.
5. Perlunya penelitian lanjutan dengan sudut pandang yang berbeda dalam melakukan analisa terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam perspektif peperangan asimetris, karena dalam penelitian ini hanya terbatas pada dua aspek yaitu perumusan masalah-masalah kebijakan dan pemantauan hasil-hasil kebijakan.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Arifin, Anwar. 2003. *Komunikasi Politik: Paradigma, Teori, Aplikasi, Strategi Komunikasi Politik Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta.
- Creswell, John. W. 2015. *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset: Memilih diantara Lima Pendekatan*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik : berbasis Dynamic Policy Analysis*. Penerbit Gava Media: Yogyakarta
- Nugroho, Riant. 2009. *Public Policy (Edisi Revisi)*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Severin, Werner J; Tankard Jr, James. 2007. *Teori Komunikasi Sejarah, Metode, dan Terapan di Dalam Media Massa*, Edisi Ke-5. Dialihbahasakan oleh Sugeng Hariyanto, Cetakan ke 2, Kencana Prenada Media Group: Jakarta.
- Sugiyono. 2007. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Alfabeta: Bandung

### Jurnal

- Sudarno Shobron dalam Model Dakwah Hizbut Tahrir Indonesia, Dosen Pemikiran Islam Kontemporer Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2014
- Syaiful Arif. 2016. "Kontradiksi Pandangan HTI atas Pancasila" dalam Jurnal Keamanan Nasional

Vol. II, No. 1

### Dokumen

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan

### Website

- <https://www.republika.co.id/berita/nasional/news-analysis/18/05/07/p8darv440-membubarkan-hti-menampung-eks-anggota-hti>, diunduh pada tanggal 23 Juli 2018
- Kristian Erdianto. "Ini Alasan Pemerintah Bubarkan Hizbut Tahrir Indonesia" dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/05/08/14382891/ini.alasan.pemerintah.bubarkan.hizbut.tahrir.indonesia>, diakses pada tanggal 5 Desember 2018, pukul 22.25