

Laporan Pemantauan Tahun Kedua Implementasi UU Ormas (UU No. 17 Tahun 2013)

Disiapkan oleh: Koalisi Kebebasan Berserikat [KKB]

LATAR BELAKANG

Seperti halnya tahun pertama sejak disahkan menjadi undang-undang pada 2 Juli 2013, Koalisi Kebebasan Berserikat [KKB] kembali melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas). Obyek pemantauan adalah seluruh praktek UU Ormas dan dinamikanya pada rentang waktu dari 2 Juli 2014 hingga 2 Juli 2015 di seluruh wilayah Indonesia.

Pemantauan yang dilakukan KKB berupaya untuk menjawab pertanyaan kunci “apa saja dampak pelaksanaan UU Ormas khususnya pada tahun kedua sejak pengesahan dan dalam wujud apa saja?” Melalui kerja pemantauan bisa diperoleh sejumlah fakta untuk kemudian ditarik korelasinya terhadap 2 (dua) hal yang seringkali dikemukakan oleh DPR dan Pemerintah sebagai latar belakang utama kehadiran (R)UU Ormas. Dengan kata lain, apakah rangkaian fakta tersebut mengkonfirmasi efektifitas UU Ormas dalam hal (i) pencegahan terhadap organisasi yang memiliki massa dan melakukan kekerasan (dalam bentuk demonstrasi dengan kekerasan, *sweeping*, dll); dan (ii) perbaikan tata kelola organisasi, terutama yang terkait dengan transparansi dan akuntabilitas.

Tahun kedua pelaksanaan UU Ormas menyajikan dinamika tersendiri yang tidak semuanya ditemukan pada tahun pertama. Awalnya, setiap organisasi tanpa kecuali wajib mendaftarkan diri pada instansi Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol). KKB menemukan praktek keharusan pendaftaran ormas, salah satunya melalui surat edaran pejabat Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Banyuwangi (November 2014).

Biasanya kewajiban tersebut didahului oleh kegiatan pendataan untuk memeriksa apakah organisasi tersebut terdaftar atau tidak, serta apakah SKT masih berlaku atau kadaluarsa. Apabila sudah terdaftar, maka organisasi tersebut akan diberikan Surat Keterangan Terdaftar (SKT). Jika suatu organisasi tidak mampu memenuhi kewajiban mendaftarkan diri, maka dampak yang bisa dirasakan mulai dari dicap sebagai organisasi liar, tidak diberikan izin berkegiatan, akses pada dana pemberdayaan ditutup, tidak diakui atau hanya sekedar tidak dilayani.

Salah satu yang membedakan pemantauan UU Ormas tahun pertama (2 Juli 2013-2 Juli 2014) dengan tahun kedua adalah adanya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas permohonan *judicial review* UU Ormas. Ini menjadi konteks tersendiri, dimana Putusan MK 23 Desember 2014 memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan UU Ormas, utamanya terhadap 2 (dua) hal. *Pertama*, pendaftaran ormas bersifat sukarela dan ormas yang tidak mendaftar tetap harus diakui dan dilindungi eksistensinya. *Kedua*, tidak dikenal ormas berdasarkan ruang lingkup kewilayahan. Dengan demikian, tidak dikenal ormas nasional, provinsi ataupun kabupaten/kota.

UU Ormas dalam Perspektif KKB

“Ormas” adalah bentuk yang sebetulnya tidak memiliki tempat dalam kerangka hukum di Indonesia, tapi dipaksakan karena kebutuhan rezim Orde Baru untuk mengontrol dinamika organisasi masyarakat melalui penerapan konsep “wadah tunggal”. Dengan

kata lain, Ormas bukanlah badan hukum, melainkan hanya status terdaftar berdasarkan Surat Keterangan Terdaftar (SKT) yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik, Kementerian Dalam Negeri.

Langkah menghadirkan landasan hukum yang memadai guna menindak perilaku kekerasan dari beberapa ormas tidak relevan menjadi pertimbangan menciptakan UU Ormas yang baru. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) mengatur tentang tindak pidana penyertaan, dimana kekerasan yang dilakukan oleh sekelompok orang memberikan konsekuensi pidana jatuh kepada pelaku maupun yang merencanakan tindak pidana (aktor intelektual). Artinya, KUHP sudah lebih dari cukup untuk menjerat pelaku, yang turut serta, yang memerintahkan suatu tindak kejahatan, ataupun yang menyatakan permusuhan ataupun kebencian terhadap suatu golongan secara terbuka di muka umum. Jika kelompok orang yang melakukan kekerasan ada dalam sebuah organisasi, maka baik pelaku kekerasan, maupun pimpinan organisasi bisa dipidana.

Transparansi dan akuntabilitas organisasi masyarakat tidak luput dari berbagai pengaturan. Pasal 16 UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik telah memberikan kewajiban kepada organisasi non pemerintah untuk menyediakan informasi publik seperti asas dan tujuan, program, sumber dana, pengelolaan keuangan, dan lain-lain.

Hampir seluruh organisasi yang berbadan hukum sebagian besar diaudit keuangannya oleh akuntan publik karena hal ini menjadi kewajiban lembaga sebagai wajib pajak. Dengan demikian, tanpa UU Ormas-pun telah ada Undang-Undang yang mengatur hal-hal administratif bagi organisasi seperti UU Keterbukaan Informasi Publik, UU Yayasan, dan Staatsblad tentang Perkumpulan.

Undang-Undang Ormas jelas merupakan UU yang salah kaprah dan salah arah, sehingga harus dicabut, bukan direvisi (seperti yang telah diusulkan oleh DPR dan Pemerintah melalui RUU Ormas). Persoalan UU Ormas bukan sekedar batang tubuh pasal-pasal, tapi pada konsep dasar pengaturannya. Dengan kata lain, meskipun ada perbaikan terhadap pasal-pasal yang bermasalah, tapi itu bersifat tambal sulam karena perubahan yang muncul berdiri di atas kerangka berpikir yang keliru.

Menempatkan UU Ormas sebagai “UU payung” hanya akan menambah panjang birokrasi, perijinan, dan mekanisme yang rumit yang pada ujungnya akan menciderai ruang gerak kemerdekaan berorganisasi di Indonesia. Undang Undang Dasar 1945 telah memayungi undang undang dan memberikan jaminan kebebasan berserikat dan berkumpul.

Perlu dipahami bahwa kerangka hukum yang ada untuk organisasi kemasyarakatan di Indonesia terbagi menjadi 2 (dua) jenis. Untuk organisasi tanpa anggota, hukum Indonesia menyediakan jenis badan hukum Yayasan yang diatur melalui UU Yayasan. Sementara untuk organisasi yang berdasarkan keanggotaan, hukum Indonesia menyediakan jenis badan hukum Perkumpulan yang masih diatur dalam peraturan *Staatsblad* (Stb) 1870-64 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum (*Rechtspersoonlijkheid van Verenigingen*).

Penolakan terhadap UU Ormas bukan berarti organisasi masyarakat sipil tidak mau diatur. Jika negara hendak mengatur organisasi masyarakat, aturlah dalam kerangka hukum yang benar. Mayoritas negara-negara dengan sistem hukum Civil Law mengenal dua bentuk badan hukum, yaitu Yayasan (*Foundation/Stichting*) dan Perkumpulan

(*Association/Vereniging*). LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), Ornop/NGO (Organisasi Non Pemerintah/*Non Government Organization*), OMS/CSO (Organisasi Masyarakat Sipil/*Civil Society Organization*), dan sejenisnya adalah suatu istilah praktik. Terminologi hukumnya akan selalu kembali kepada badan hukum Yayasan atau Perkumpulan. Melalui UU Yayasan dan UU Perkumpulan-lah organisasi masyarakat sebaiknya diatur.

METODOLOGI

Pemantauan yang dijalani KKB merupakan bagian dari monitoring dan evaluasi legislasi. Secara umum, tujuan pemantauan undang-undang adalah (i) mengetahui perjalanan implementasi undang-undang; dan (ii) mendokumentasikan bagaimana sasaran undang-undang diraih oleh pelaku peran dan lembaga pelaksana. Dengan kata lain, melalui kerja pemantauan dapat terinformasikan perkembangan terbaru implementasi UU Ormas (dalam kurun waktu 2 Juli 2014 s/d 2 Juli 2015) terkait tingkat efektifitas maupun kemungkinan memunculkan permasalahan baru. Kita juga dapat menangkap jarak (*gap*) antara maksud pengaturan dan penegakan aturan.

Tentang pelaku peran dari UU Ormas, mereka adalah ormas berbadan hukum (yayasan dan perkumpulan) dan yang tidak berbadan hukum, termasuk pula (kategori) ormas asing. Jika kita simulasikan, pelaku peran UU Ormas adalah organisasi yang bergerak nyaris di seluruh bidang, mulai lembaga pengelola pesantren, amil zakat, panti asuhan, rumah sakit, sekolah, organisasi kepemudaan, komunitas pecinta seni dan film, asosiasi atau perkumpulan keilmuan, profesi, hobi, organisasi sosial hingga paguyuban keluarga. Sedangkan kategori lembaga pelaksana mencakup aktor dari pihak negara yaitu pemerintah pusat (mulai dari Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Luar Negeri, dan beberapa kementerian sektoral), Badan Intelijen Negara (BIN), polisi, jaksa, dan Mahkamah Agung. Sedangkan di daerah, aktornya terdiri dari gubernur/bupati/walikota, DPRD provinsi/kabupaten/kota, pengadilan negeri, dinas kesatuan bangsa, politik, dan perlindungan masyarakat (Kesbangpolinmas), dan beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sektoral.

Obyek atau sasaran pemantauan UU Ormas dibagi ke dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu dampak, kebijakan, dan perilaku pelaksana Undang-Undang. Dasar pembagian tiga kelompok ini adalah peta respon terhadap UU Ormas. Ada yang bersifat langsung dan dianggap paling otoritatif (yaitu dampak yang bersumber langsung dari UU Ormas atau regulasi yang lebih teknis dan operasional) dan secara organisasi, dalam artian pengaruhnya muncul dari aktor pelaksana undang-undang dan relasi yang timbul antar aktor.

Selain keberadaan PP sebagai aturan teknis (turunan) dari UU Ormas, tidak tertutup kemungkinan akan muncul peraturan pelaksana di tingkat daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Wujudnya bisa dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota hingga surat edaran dari kepala SKPD. Selain itu juga, UU Ormas mengatur berbagai perilaku atau tindakan dari para aktor, yaitu kategori pemegang peran (individu dan ormas) maupun pelaksana undang-undang (pemerintah pusat, pemerintah daerah, kepolisian dll).

Dalam memantau pelaksanaan UU Ormas, KKB melakukan pengumpulan, seleksi, dan verifikasi terhadap sejumlah data dan temuan. Sumbernya antara lain media, laporan

lapangan hingga dokumen kebijakan (dalam bentuk qanun (perda), instruksi gubernur, dan surat edaran). Media dimaksud berasal dari daring (*online*). Dari materi pemberitaan kemudian ditempatkan ke dalam tabel monitoring yang memuat keterangan berupa jenis dan deskripsi peristiwa/kejadian, lokasi, waktu, jenis tindakan, aktor, dan korban. Kemudian dibuat rekapitulasi dari kategorisasi sejumlah kelompok data, seperti jenis peristiwa dan tindakan hingga korban potensial. Selanjutnya divisualisasi (dalam bentuk grafik) seluruh kelompok data yang telah dikategorisasi.

Selain dari media, sebagian temuan bersumber pula dari laporan lapangan dan dokumen kebijakan. Beberapa dokumen kebijakan yang diperoleh KKB antara lain Qanun Kabupaten Aceh Utara tentang Kemaslahatan dan Ketertiban Umat, surat edaran dari pejabat Kementerian Dalam Negeri (terkait penjelasan putusan MK) hingga Pemerintah Kabupaten Banyuwangi, Gorontalo, Kapuas, dan Kota Bandar Lampung serta Instruksi Gubernur DKI Jakarta.

Demi memperoleh konfirmasi dan konteks yang lebih utuh, KKB menempuh tahap wawancara dan *Focused Group Discussion* (FGD) di 5 (lima) daerah yaitu Kota Bengkulu, Kota Pontianak, Kabupaten Bulukumba, Kabupaten Banyuwangi, dan Kabupaten Gorontalo. Seluruh data dan temuan yang berasal dari monitoring media hingga FGD disinergikan dan dianalisis guna penyusunan kesimpulan tahun kedua pelaksanaan UU Ormas.

TEMUAN DAN ANALISIS

Sepanjang 2 Juli 2014 hingga Agustus 2015, KKB mendapatkan temuan pelaksanaan UU Ormas dalam bentuk tindakan aparat dan kebijakan terkait UU Ormas.

Bentuk tindakan aparat terbanyak berupa sosialisasi putusan MK dengan beberapa muatan. *Pertama*, ormas dapat terdaftar di setiap tingkat instansi pemerintah, dan dapat juga tidak terdaftar. *Kedua*, ormas tidak terdaftar, tidak mendapat pelayanan dari pemerintah dan pemerintah daerah. Namun begitu, pemerintah dan pemerintah daerah tidak dapat menetapkan ormas tersebut sebagai ormas terlarang dan tidak melarang kegiatan ormas sepanjang tidak melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan, ketertiban umum, dan melakukan pelanggaran hukum. *Ketiga*, SKT yang dikeluarkan bagi pengurus pusat atau sebutan lainnya berlaku bagi seluruh struktur kepengurusan ormas. *Keempat*, data ormas disampaikan melalui aplikasi database ormas. *Kelima*, Pemberdayaan ormas tidak lagi dimonopoli oleh pemerintah dan pemerintah daerah.

Sebanyak 11 kebijakan diterbitkan oleh pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten terkait dengan UU Ormas. Terbanyak berupa surat edaran sejumlah enam buah. Lainnya berupa instruksi gubernur, surat keputusan, atau dalam bentuk qanun dan draf peraturan daerah. Jenis regulasi berupa perda muncul di Aceh.

Monitoring Kebijakan Terkait UU Ormas

Beberapa bulan usai putusan MK, Mendagri menerbitkan Surat Edaran Nomor 220/0109/Kesbangpol tentang Penjelasan Putusan MK terhadap Undang-Undang 17 Tahun 2013. Isinya memuat dan menekankan hasil-hasil putusan MK seperti dijelaskan di atas.¹ Sayangnya, MK tidak menjelaskan lebih jauh apa yang dimaksud pelayanan

¹ Mahkamah Konsitusi, "Putusan MK No 82/PUU-XI/2013 Tentang UU Ormas Muhammadiyah," 124-125. Bisa diakses di

tersebut. Tafsir atas frase ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Bisa juga diterjemahkan di tingkat lokal menjadi secara luas dan justru bertentangan dengan UU Ormas serta mengancam kehidupan demokrasi di Indonesia.

Kabupaten Aceh Utara menerbitkan Qanun Kabupaten Aceh Utara Tahun 2015 tentang Kemaslahatan dan Ketertiban Umat. Isinya antara lain mewajibkan setiap ormas wajib mendaftar, termasuk memiliki ijin saat akan melakukan kegiatan. Qanun ini juga menyebut Bakesbangpolinmas Kabupaten akan melakukan evaluasi terhadap kegiatan dan kinerja ormas setiap lima tahun.

Tampaknya aturan tersebut dibuat untuk memastikan segala aktivitas dan kegiatan ormas selaras dengan apa yang dirumuskan sebagai “kemaslahatan dan ketertiban umat” berdasarkan prinsip syariat Islam yang diterapkan di Aceh. Jika membaca subtansi pasal terkait ormas, qanun yang disahkan April 2015 ini jelas tidak mempertimbangkan dan merujuk putusan MK terkait uji materi yang diajukan PP Muhammadiyah dan sejumlah organisasi masyarakat sipil dan individu yang tergabung dalam Koalisi Kebebasan Berserikat.

Tabel 1: Monitoring Kebijakan Terkait UU Ormas.

NO	TERBIT	LOKASI	JENIS KEBIJAKAN	KETERANGAN
1.	12 Maret 2014	Kabupaten Banggai, Provinsi Sulawesi Tengah	Surat Edaran Kepala Kesbang Politik dan Linmas Kabupaten Banggai Laut tentang Permintaan Pendaftaran Ormas/LSM	SE ditujukan kepada para ketua/pimpinan Ormas se-Kabupaten Banggai Laut. Salah satu isinya memuat permintaan supaya mendaftarkan Ormas/LSM. Bagi ormas dengan SKT yang sudah berakhir diminta diperbaharui
2.	10 September 2014	Kabupaten Bulukumba, Provinsi Sulawesi Selatan	Pedoman Pendaftaran Organisasi Kemasyarakatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah	Memuat pedoman pendaftaran ormas yang merujuk Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2013 tentang Pedoman Pendaftaran Organisasi Kemasyarakatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan.
3.	16 Januari 2015	Nasional Jakarta	Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 220/0109/Kesbangpol Tentang	SE ditujukan kepada Kepala Kesbangpol Provinsi se-Indonesia. Di antaranya memuat beberapa hal terkait putusan MK: 1. Ormas dapat terdaftar di setiap

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_2103_82%20PUU%202013_Ormas-telahucap-23Des2014_header-%20wmActionWiz.pdf (diakses 7 Nopember 2015)

NO	TERBIT	LOKASI	JENIS KEBIJAKAN	KETERANGAN
			Penjelasan Putusan MK terhadap Undang-Undang 17 Tahun 2013	<p>tingkat instansi pemerintah, dan dapat juga tidak terdaftar.</p> <p>2. Ormas yang tidak terdaftar, tidak mendapat pelayanan dari pemerintah dan pemerintah daerah. Pemerintah dan pemerintah daerah tidak dapat menetapkan ormas tersebut sebagai ormas terlarang dan tidak melarang kegiatan ormas sepanjang tidak melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan, ketertiban umum, dan melakukan pelanggaran hukum.</p> <p>3. SKT yang dikeluarkan bagi pengurus pusat atau sebutan lainnya berlaku bagi seluruh struktur kepengurusan ormas.</p> <p>4. Data ormas disampaikan melakukan aplikasi database ormas.</p> <p>5. Pemberdayaan ormas tidak lagi dimonopoli oleh pemerintah dan pemerintah daerah.</p>
4.	22 Januari 2015	Provinsi Sulawesi Selatan	Surat Edaran Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi Sulawesi Selatan No. 220/0109/Kesbangpol Tentang Penjelasan Putusan MK terhadap Undang-Undang 17 Tahun 2013	Ditujukan kepada Kepala Kesbangpol Kabupaten/Kota se-Provinsi Sulawesi Selatan. Isinya menyampaikan SE Mendagri
5.	16 Februari 2015	DKI Jakarta	Instruksi Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 23 Tahun 2015 tentang Pengurusan Ijin	Instruksi ditujukan kepada para Walikota dan Bupati Kepulauan Seribu. Memuat tentang himbauan kepada pengurus ormas asing yang berdomisili dan/atau melakukan kegiatan di wilayah

NO	TERBIT	LOKASI	JENIS KEBIJAKAN	KETERANGAN
			Operasional Organisasi Masyarakat Asing	Provinsi DKI Jakarta untuk mengurus ijin operasional kepada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta c.q. Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi DKI Jakarta.
6.	12 April 2015	Kabupaten Aceh, Provinsi NAD	Qanun Kabupaten Aceh Utara tentang Kemaslahatan dan Ketertiban Umat	Qanun ini di antaranya memuat pelaksanaan ketertiban umat yang salah satunya terkait dengan organisasi masyarakat (LSM); Kewajiban mendaftar dan mendapatkan ijin bagi ormas yang akan melakukan kegiatan di Kabupaten Aceh Utara; Setiap ormas yang melakukan kegiatan di Kabupaten Aceh Utara harus jelas visi, misi, dan program kerjanya. Bakesbangpolinmas Kabupaten melakukan evaluasi terhadap kegiatan dan kinerja ormas setiap lima tahun.
7.	13 April 2015	Kabupaten Gorontalo, Provinsi Gorontalo	Surat Edaran Bupati Kabupaten Gorontalo No. 200/BKBPL/182/IV/2015 Tentang Keberadaan Ormas/LSM	Ditujukan pada Kepala SKPD, para Asisten dan Staf Ahli, Kabag, Kepala Kantor, para Direktur BUMN, BUMD, Camat, Kepala Kelurahan/Desa se-Kabupaten Gorontalo. Isinya memuat setidaknya tiga hal. <ol style="list-style-type: none"> 1. Tidak memfasilitasi bantuan kepada ormas/LSM yang tidak memiliki SKT. 2. Memfasilitasi yang dimaksudkan antara lain: tidak melayani permohonan bantuan dalam bentuk apapun, termasuk memberikan keterangan/wawancara, menghadiri undangan kegiatan ormas/LSM tersebut. 3. Melakukan upaya pembinaan secara persuasif dalam pencegahan dan penertiban kegiatan yang berpotensi

NO	TERBIT	LOKASI	JENIS KEBIJAKAN	KETERANGAN
				disharmoni.
8.		Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat	Surat Kepala Kesbangpol Kabupaten Tanah Datar No. 220/121/Kesbangpol-2015 Tentang Penghentian Kegiatan ditujukan kepada Pimpinan LSM LP2M.	Surat penghentian kegiatan ini menggunakan alasan habisnya masa berlaku SKT LP2M dan AustraliaAid yang disebut sebagai 'ormas asing' mitra kerja LP2M belum memiliki ijin prinsip dan ijin operasional.
9.	13 Mei 2015	Kabupaten Kapuas, Kalimantan Tengah	Surat Edaran Nomor 220/253/Kespolin.2015	SE ditujukan pada Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang berada di Kabupaten Kapuas. Memuat perintah agar seluruh Kepala SKPD, BUMN/BUMD dan Camat se-Kabupaten Kapuas untuk memberikan pelayanan hanya kepada Ormas/LSM yang telah memenuhi persyaratan berbadan hukum atau memiliki SKT serta telah melaporkan keberadaannya.
10.	18 Agustus 2015	Nasional Jakarta	SE Menteri Dalam Negeri No. 900/4527/SJ Tentang Penajaman Ketentuan Pasal 298 ayat (5) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.	Ditujukan kepada Gubernur, Bupati/Walikota, Ketua DPRD Provinsi, Ketua DPRD Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia. Isinya Memuat beberapa pasal dalam UU Ormas sebagai rujukan pengaturan Badan, Lembaga, dan Ormas yang berbadan hukum Indonesia.
11		Kabupaten Wajo	SE Bupati Wajo No. 300/111/Kesbangpol Kabupaten Wajo	Himbauan untuk mendaftarkan diri ke Kesbangpol. Mendapatkan SKT untuk 5 tahun. SKT harus diperbarui jika ganti kepemimpinan.

Pemerintah Gorontalo menafsirkannya Putusan MK pada frase "...Ormas yang tidak mendaftarkan diri pada instansi pemerintah yang berwenang tidak mendapat pelayanan

dari pemerintah (negara)...” dengan membuat kebijakan tidak akan melayani permohonan bantuan dalam bentuk apapun, memberikan keterangan atau wawancara, atau tidak menghadiri undangan kegiatan dari ormas yang tidak terdaftar. Kebijakan ini ditetapkan lewat SE Bupati No. 200/BKBPL/182/IV/2015 Tentang Keberadaan Ormas/LSM. Surat ditujukan kepada Kepala SKPD, para asisten dan staf ahli, kepala bagian, kepala kantor, para direktur BUMN, BUMD, camat, kepala kelurahan atau desa se-Kabupaten Gorontalo.

Pada saat keberadaan SE ini dikonfirmasi oleh KKB melalui FGD di Gorontalo, Azhari Kepala Bidang Demokratisasi Kesbangpol Kabupaten Gorontalo menyatakan bahwa sebelum Surat Edaran Plt Dirjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri Nomor 220/0109/Kesbangpol Tanggal 16 Januari 2015 diterbitkan, Kesbangpol Kabupaten Gorontalo pernah bertemu dan melakukan konsultasi dengan Kesbangpol Kemendagri. Hasil dari konsultasi tersebut rupanya turut menjadi pegangan (yang lebih konkret) sebagai dasar menafsirkan “ruang lingkup pelayanan” bagi Ormas/LSM.

Dari sisi prinsip kebebasan berserikat, frase tidak mendapat pelayanan pemerintah ini jelas problematik. Ia bukan hanya diskriminatif, tetapi juga membatasi akses masyarakat untuk berpartisipasi dan mengakses layanan publik. Padahal kebebasan mengorganisasi dan berpartisipasi dalam perserikatan harus dijamin negara baik untuk individu termasuk kelompok atau asosiasi yang belum terdaftar (*unregistered associations*). Jaminan ini juga berlaku bagi entitas legal dan lembaga korporasi, anggota etnis minoritas, nasional, seksual, dan agama; nasional dan non-nasional (termasuk orang yang tidak memiliki status kenegaraan, pengungsi, WNA, pencari suaka, migran dan turis); anak-anak, perempuan, dan laki-laki.

Keputusan ini berimplikasi luas. Pemerintah lokal bisa berlindung di balik keputusan untuk menutup informasi publik sebagaimana dijamin dalam UU Publik. Seperti dimuat dalam putusan MK Nomor 3/PUU-XII/2014, dalam beberapa kasus jangankan kepada yang tidak terdaftar, terhadap organisasi berbadan hukum bahkan tidak mudah mengakses informasi publik. Ini misalnya dialami Yayasan FITRA Sumatera Utara. Dinas Informasi dan Pengolahan Data Elektronik Kabupaten Karo Sumatera Utara menolak permohonan informasi FITRA. Alasannya tidak terdaftar di Kesbangpol Linmas Karo. Padahal, FITRA merupakan organisasi berbadan hukum yayasan sejak Desember 2012.

Pembatasan akses yang dilegitimasi putusan MK ini tampaknya bakal menjadi pola pembatasan dalam praktik berorganisasi kepada organisasi tidak terdaftar. Meski dianggap legal dan tidak dilarang aktivitasnya, organisasi-organisasi atau forum-forum tertentu akan sangat terbatas untuk berhubungan dengan pemerintah dan isu-isu pemerintahan.

Regulasi untuk melarang aktivitas juga menjadi tantangan lain bagi kebebasan berserikat di Indonesia. Ini akan banyak dihadapi NGO-NGO asing atau NGO yang bekerja sama dengan NGO asing. Pelarangan aktivitas NGO pernah diterbitkan Pemerintah Kabupaten Tanah Datar beberapa bulan setelah putusan MK. Lembaga Pengkajian dan Pemberdayaan Masyarakat (LP2M) yang bekerja sama dengan Australia Aid dilarang beraktivitas.² Alasannya, SKT LP2M sudah berakhir dan Australia Aid

² LP2M berdiri 7 September 1995 di Kota Padang dengan status hukum yayasan dengan akta Pendirian pada Notaris Frida Damayanti S.H di Padang No 02 tanggal 7 September 1995, SK Menteri

dinyatakan tidak memiliki izin prinsip dan operasional sebagai dokumen persyaratan kerja sama dengan LP2M. Kebijakan ini menunjukkan, Tanah Datar menganggap Australia Aid sebagai “NGO Asing”. Karena itu terkena kewajiban seperti dituntut pasal 44 UU Ormas.

Monitoring Media

Sepanjang Juli 2014-Juli 2015, KKB melakukan pemantauan media terkait implementasi UU Ormas. Sumber pemantauan adalah media online nasional dan lokal. Pemantauan ini memiliki dua tujuan. *Pertama*, melihat kasus-kasus yang dikategorikan bertentangan dengan prinsip jaminan kebebasan berserikat. *Kedua*, melihat tren-tren isu terkait isu kebebasan berserikat.

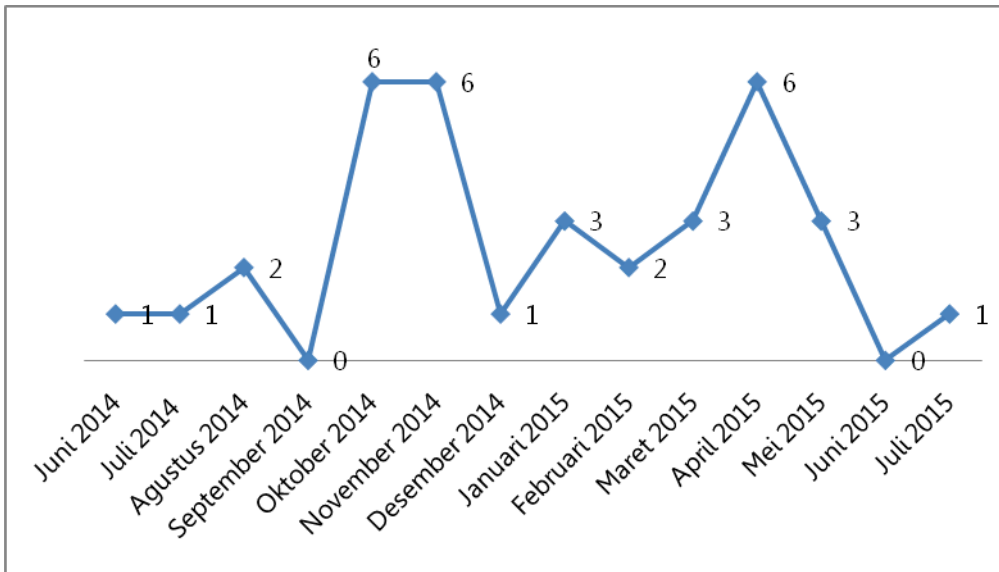
Sepanjang periode pemantauan, terdapat 35 peristiwa dan 39 tindakan yang dikategorikan bertentangan dengan prinsip kebebasan berserikat. Perbedaan jumlah tindakan dan peristiwa ini menunjukkan, dalam satu peristiwa bisa terjadi dua atau lebih tindakan. Hasil pemantauan disusun dalam peta pemantauan berbasis website, saat ini bisa dilihat pada tautan <http://bit.ly/1jegVw6>.

Periode Peristiwa

Dilihat dari periode, peristiwa terbanyak muncul pada Oktober-November 2014 (12 peristiwa) dan April 2015 (6 peristiwa). Pada Oktober-November 2014, peristiwa terbanyak adalah kegiatan-kegiatan sosialisasi kesbangpol di sejumlah daerah terkait UU Ormas. Dalam aktivitas sosialisasi ini lahir kebijakan-kebijakan, termasuk pernyataan-pernyataan publik pejabat pemerintah terkait UU Ormas. Pada April 2015, peningkatan peristiwa disebabkan oleh kegiatan sosialisasi pasca dikeluarkannya SE Mendagri berisi putusan MK tentang UU Ormas.

Kehakiman RI No. C 166 HT 03 01 tahun 1994. Lewat Musyawarah Besar (Mubes), 19 November 2006 LP2M diubah menjadi Perkumpulan dengan Akta Notaris Muhamad Ishaq SH No. 05 tanggal 9 Juli 2008 dan pengesahan badan hukum Perkumpulan oleh Kemenkumham Nomor AHU-0001676.AH.01.07.TAHUN 2015. Saat ini LP2M berkantor di Kubu Dalam Komplek Vila Nuansa Indah No. 9 Parak Karakah Kecamatan Padang Timur, Sumatera Barat. Secara ringkas, keberadaan LP2M bermula dari diskusi-diskusi yang diikuti oleh beberapa aktifis LSM di Sumatera Barat dan satu orang dari Sumatera Utara. Diskusi-diskusi tentang dampak negatif pembangunan yang menyebabkan ketidakadilan sosial dan ketidakadilan gender telah melahirkan komitmen dan visi bersama untuk membangun gerakan mewujudkan transformasi sosial bagi masyarakat terpinggirkan terutama perempuan di Sumatera Barat. Langkah awal ini dimulai oleh tiga orang pendiri secara swadaya yang diinisiasi oleh Fitriyanti, Lusi Herlina, dan Slamet Rahmadi. Lebih lengkap lihat website resmi organisasi ini <http://lp2m.or.id/> (diakses 7 November 2015).

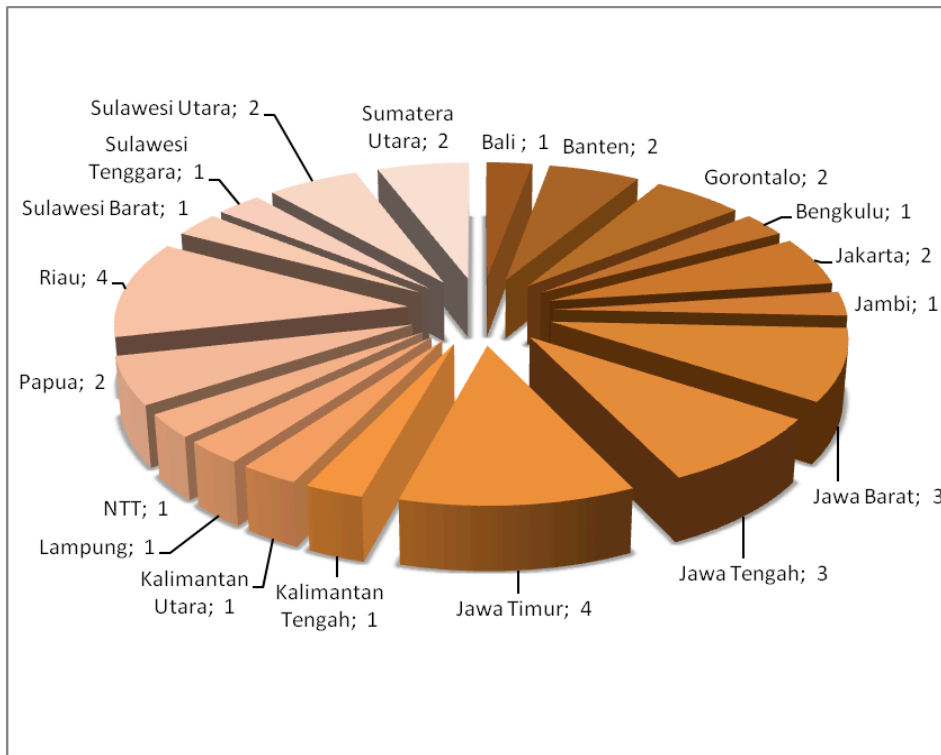
Tabel 2: Periode Peristiwa



Lokasi Peristiwa

Wilayah terbanyak terjadi peristiwa-peristiwa ini berada di Jawa Timur (4 peristiwa) dan Riau (4 peristiwa). Disusul Jawa Tengah (3 peristiwa) dan Jawa Barat (3 peristiwa). Di Jawa Timur, peristiwa terjadi di Kabupaten Ponorogo, Kota Malang, dan Kabupaten Jember. Di Jawa Tengah terjadi di Kota Semarang, Kabupaten Pati, dan Kabupaten Lamongan. Sementara di Jawa Barat terjadi di Kabupaten Sukabumi, Kota Bogor, dan Kabupaten Bogor.

Tabel 3: Lokasi Peristiwa



Jenis Tindakan

Jenis tindakan terbanyak yang dinilai bertentangan dengan prinsip kebebasan berserikat adalah tindakan kewajiban mendaftar (17 tindakan). Putusan MK menegaskan kebebasan ormas di Indonesia untuk mendaftar atau tidak. Pemerintah juga tidak bisa menetapkan ormas tidak terdaftar sebagai ormas terlarang dan tidak bisa melarang kegiatan mereka. Putusan MK menegaskan, larangan hanya bisa dilakukan pemerintah jika ormas melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan, ketertiban umum, dan pelanggaran hukum. Dalam praktiknya, frasa ini bisa diterapkan secara serampangan dan melanggar prinsip-prinsipnya yang dibenarkan.

Meskipun memilih istilah “mengimbu” atau “mendorong”, kesbangpol provinsi dan kabupaten/kota pada ujungnya mengarahkan pada kewajiban mendaftar. Tanpa mendaftar organisasi tidak akan dapat dilayani pemerintah, seperti mengakses dana. Bahkan dalam beberapa kasus bisa dilarang beraktivitas atau mendapatkan akses publik dari pemerintah.

Merujuk pada keterangan Anggota Komisi Hukum Nasional Roichatul Aswidah di hadapan Hakim Mahkamah Konstitusi, kewajiban mendaftar dan pelarangan aktivitas bertentangan dengan setidaknya tiga aspek penting jaminan kebebasan berserikat. *Pertama*, jaminan dari proses pendaftaran yang sewenang-wenang. *Kedua*, jaminan dari kontrol terhadap kegiatan. *Ketiga*, jaminan dari pembatasan dan pembubaran yang sewenang-wenang.³

³Roichatul Aswidah, Anggota Komisi Hukum Nasional, Sidang Permohonan Pengujian UU Ormas (Perkara Nomor 3/PUU-XII/2014 Perihal Pengujian UU Ormas), Kamis 27 Februari 2014.

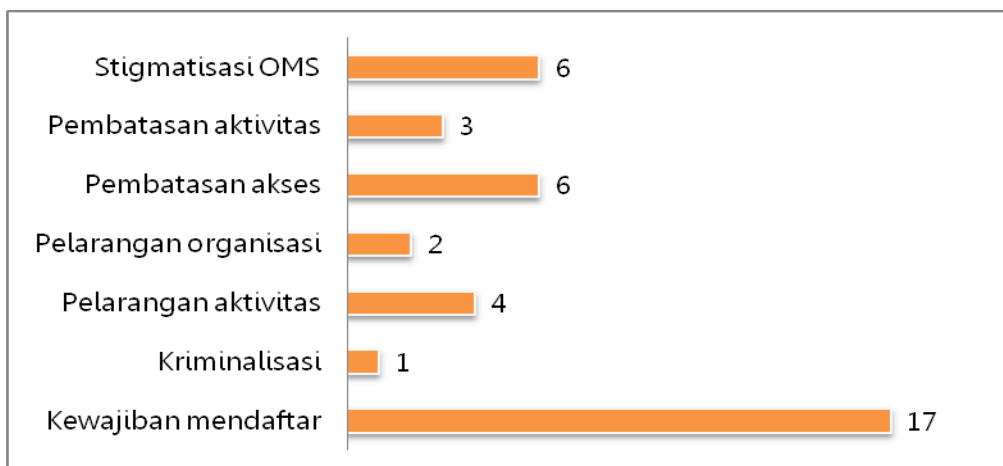
Menurut Roichatul terdapat dua model peran yang berwenang dalam hal pengaturan organisasi masyarakat sipil: notifikasi dan pendaftaran (registrasi). Pendaftaran terhadap organisasi masyarakat sipil tertentu sebagai bentuk keterlibatan negara memang dimungkinkan. Namun demikian terdapat sejumlah prinsip yang tidak bisa disimpangi. Registrasi sendiri dimaksudkan untuk dapat diketahui dasar hukum dari pembentukan sebuah organisasi. Jadi, bersifat administratif dan tidak diperkenankan melakukan pembatasan hal-hal yang bersifat substantif seperti pembatasan tujuan sebuah organisasi. Ketika kebijakan pendaftaran dilakukan, semestinya ruang komplain yang memadai juga diberikan. Ini untuk menyediakan proses banding terhadap keputusan pemerintah jika tidak berkenan melakukan pendaftaran terhadap suatu organisasi.

Tindakan terbanyak kedua yang ditemukan dalam monitoring media ini adalah stigmatisasi OMS dan pembatasan akses. Stigmatisasi ini mengambil dua bentuk: tuduhan sebagai *antek* asing dan ormas ilegal. Tuduhan *antek* asing dialami Greenpeace dan WWF, dua organisasi yang kritis menyuarakan kerusakan lingkungan. Putusan MK bahwa tidak dapat menyebut ormas tidak terdaftar sebagai ilegal, dalam praktik di sejumlah daerah stigmatisasi ini masih terus terjadi. Dalam jangka panjang, stigmatisasi ini bisa menjadi tantangan serius bagi OMS untuk ikut berpartisipasi dalam demokrasi. Bukan hanya pelarangan aktivitas oleh pemerintah, larangan serupa bisa dilakukan kelompok masyarakat terhadap kelompok masyarakat lainnya.

Pernyataan-pernyataan ormas ilegal misalnya, masih digunakan oleh sejumlah pejabat pemerintah. Misalnya Kepala Badan Kesbangpol Provinsi Sulawesi Utara Gun Lapadengan kepada Pelopor Angkatan Muda Indonesia (PAMI) di Manado; Sekretaris Bakesbangpol Provinsi Lampung Richard Syarnubi kepada ormas tidak terdaftar, April 2015; Kepala Kesbangpol Kota Kendari Ridwansyah Taridala untuk ormas yang tidak terdaftar, Juli 2015.

Sementara itu tindakan terbanyak ketiga terjadi dalam bentuk pelarangan aktivitas (4 tindakan). Pelarangan ini umumnya dampak lanjutan dari kebijakan mendaftar dan tidak mendapat pelayanan bagi ormas tidak terdaftar. Kasus lain terjadi terkait dengan pasal larangan bertentangan dengan Pancasila dalam pasal 3. Ini menimpa Gafatar.

Tabel 4: Jenis Tindakan

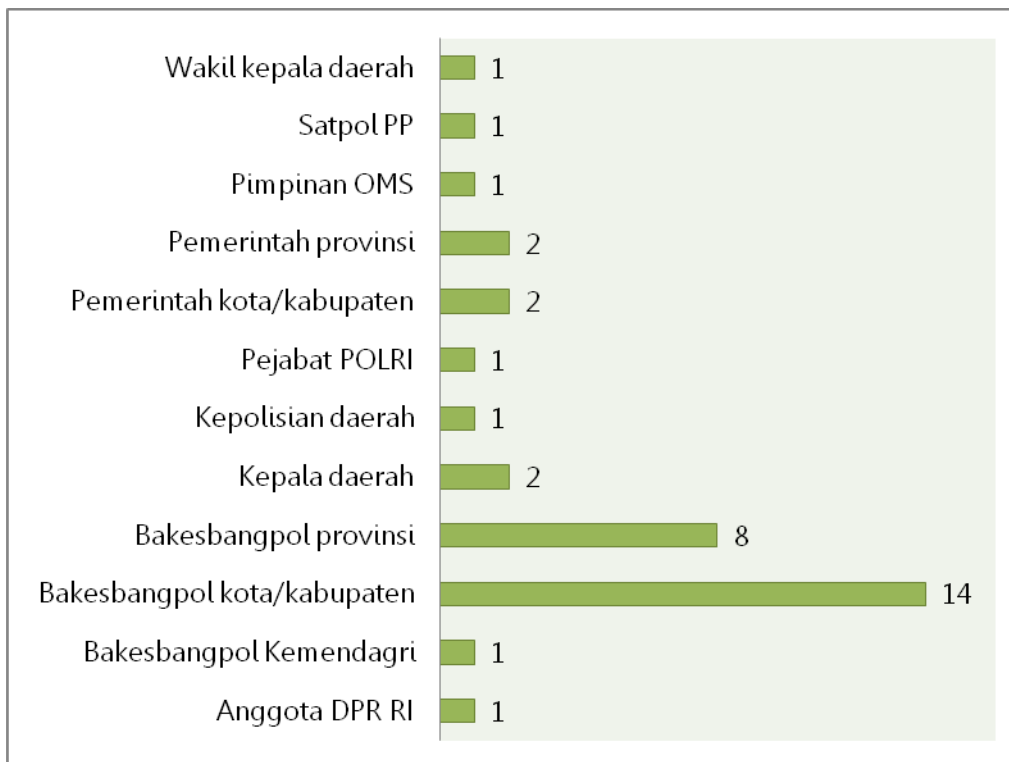


Pelaku

Bakesbangpol kabupaten/kota merupakan pelaku terbanyak dalam tindakan-tindakan yang berseberangan dengan prinsip kebebasan berserikat (14 peristiwa). Berikutnya disusul Bakesbangpol provinsi (8 peristiwa), berikutnya kepala daerah (2 peristiwa), pemerintah provinsi (2 peristiwa), dan pemerintah kota/kabupaten.

Peta pelaku ini mengkonfirmasi sikap dan posisi penolakan KKB sejak UU masih berupa rancangan, yaitu pemerintah melihat sektor sosial masyarakat menggunakan pendekatan politik dan keamanan ketimbang hukum. Penerjemahan pendekatan ini dilakukan di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri melalui Dirjen Kesatuan Bangsa dan Politik. Pendekatan politik ini, sesungguhnya sudah ditinggalkan mayoritas negara-negara di dunia. Ini bentuk komitmen untuk mencerminkan prinsip negara hukum yang dianut. Sementara minoritas negara yang pada umumnya masih otoritarian, meletakkan pengawasan sektor sosial masyarakat di bawah Kementerian Dalam Negeri atau Kementerian Keamanan Dalam Negeri.⁴

Tabel 5: Pelaku



Korban

Potensi terbesar terjadi pelanggaran kebebasan berserikat terjadi terhadap organisasi yang tidak terdaftar. Sementara itu bagi ormas terdaftar, pembatasan terjadi terkait

⁴ Siaran Pers UU “Ormas Kembali Diajukan ke Mahkamah Konstitusi Tim Advokasi untuk Kebebasan Berserikat”. Siaran pers ini dipublikasi 20 Desember 2013. Lihat <http://pshk.or.id/site/sites/default/files/unduh/%5BSiaran%20Pers%20KKB%5D%20Pendaftaran%20JR%20UU%20Ormas%20Des13.pdf> (diakses 7 November 2015).

dengan kepemilikan SKT, termasuk pembaruan. Jenis organisasi lain yang rentan menjadi korban adalah mereka yang berasal dari kelompok minoritas berbasis agama dan keyakinan atau mereka yang mendapatkan stigma radikal atau diduga terlibat teroris.

Tabel 6: Korban

20 anggota KNPB	OMS di Jember	OMS tidak terdaftar di Bolmong
OMS asing	OMS di Banten	OMS tidak terdaftar di Provinsi Lampung
Komunitas yang terafiliasi dengan ISIS	OMS di Kabupaten Bogor	OMS di Kabupaten Ponorogo
OMS di Riau	PAMI Sulut	OMS di Papua
OMS di Provinsi Jambi	Gafatar Bali	OMS tidak ber-SKT di Kapuas
FPI	OMS Kabupaten Pati	OMS tidak mendaftar di Kota Kendari
OMS di Kota Sibolga	Gafatar Bone	OMS tidak terdaftar di Gorontalo
OMS di Sulbar	OMS di Kalimantan Utara	OMS tidak terdaftar di Bolmong
OMS di Kabupaten Sukabumi	Gafatar Kepahiang	OMS tidak terdaftar di Provinsi Lampung
OMS di Kota Malang	Ormas tidak terdaftar	OMS di Kabupaten Ponorogo
OMS di Kota Bogor	OMS di Kabupaten Lamongan	OMS di Papua
OMS tidak terdaftar di Indonesia	OMS di Pelalawan	OMS tidak ber-SKT di Kapuas
Gafatar	OMS di Papua Barat	
FPI	OMS tidak terdaftar di Gorontalo	

Dalam kasus kekerasan yang dilakukan FPI, Basuki Tjahaja Purnama –ketika itu masih Wakil Gubernur DKI—juga menggunakan UU Ormas menindak FPI.⁵ Ia mengatakan, FPI tidak terdaftar di Kesbangpol DKI Jakarta dan tidak terdaftar di Kemendagri. SKT-nya sudah berakhir 2013.

⁵ <http://news.metrotvnews.com/read/2014/10/07/301631/ahok-tuding-fpi-ormas-ilegal>

Dalam uji materi, termasuk dalam banyak pernyataan di media massa pada masa pembahasan RUU Ormas, pemerintah berhasrat UU Ormas untuk mengatasi ormas yang kerap melakukan aksi kekerasan. Melalui regulasi ini, ormas tidak berbadan hukum yang terbukti melanggar bisa dihentikan kegiatannya dan dibubarkan pemerintah tanpa melalui proses peradilan yang berimbang. Sementara pembubaran kelompok pelaku kekerasan yang memiliki massa bukanlah solusi. Dengan mudah, mereka akan bisa membentuk organisasi baru. Untuk mengatasi kekerasan hanya butuh penegakan hukum melalui regulasi yang sudah tersedia.

Menolak kebijakan pembubaran organisasi, bukan berarti menolak adanya “pembatasan”. Prinsip Siracusa⁶ menyebut prinsip “perlu” (*necessary*). Penjelasan “diperlukan” berimplikasi pada pembatasan. *Pertama*, didasarkan pada salah satu alasan yang dibenarkan dalam kovenan. *Kedua*, menjawab kebutuhan sosial. *Ketiga*, mencapai tujuan yang sah. *Keempat*, proporsional pada tujuan tersebut di atas.

Bagi KKB, jika tujuan utama pembubaran adalah mengurangi kekerasan oleh kelompok tertentu, melaksanakan hukum yang adil dan independen sesungguhnya bisa mencapai tujuan tersebut. Tidak selalu harus pembubaran. Kebijakan pembubaran memberi jalan bagi pembubaran organisasi untuk kepentingan penguasa.

KESIMPULAN

1. Putusan MK terkait frasa “...Ormas yang tidak mendaftarkan diri pada instansi pemerintah yang berwenang tidak mendapat pelayanan dari pemerintah (negara)...” masih menyisakan bahkan menimbulkan persoalan baru. Frasa ini memberi peluang distorsi penafsiran oleh pemerintah dan pemerintah daerah seperti yang dilakukan pemerintah Gorontalo. Pemerintah bisa menafsirkan lebih jauh di luar lingkup pelayanan yang sudah ditegaskan MK, yaitu menjalankan suatu kegiatan dengan menggunakan anggaran negara dan dalam bentuk pembinaan oleh pemerintah terhadap ormas.
2. Adanya kebijakan terkait UU Ormas yang diterbitkan pemerintah dan pemerintah daerah pasca uji materi MK masih menunjukkan sejumlah penyimpangan. Misalnya penafsiran lebih jauh oleh pemerintah daerah terkait frasa “tidak mendapat pelayanan”. Sebagian kasus juga memperlihatkan kebijakan bahkan bertentangan dengan putusan MK sendiri. Misalnya masih sering menyebut ormas ilegal.
3. Kewajiban mendaftarkan merupakan tindakan terbanyak yang bersebarangan dengan prinsip kebebasan berserikat. Tindakan terbanyak kedua adalah stigmatisasi OMS dan pembatasan akses. Hal tersebut menunjukkan dua tindakan ini merupakan dampak langsung dari kewajiban pendaftaran. UU Ormas ini justru menggiring

⁶ The Siracusa Principles on The Limitation and Derogation Provisions In The International Covenant on Civil and Political Rights, E/CN.4/1985/4. Siracusa Principles adalah prinsip-prinsip mengenai ketentuan pembatasan dan pengurangan hak yang diatur di dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Prinsip-prinsip ini dihasilkan oleh sekelompok ahli hukum internasional yang bertemu di Siracusa, Italia pada April dan Mei 1984. paragraf 15-18. Diambil dari Keterangan Ahli Roichatul Aswidah untuk KKB dalam Sidang JR UU Ormas di Mahkamah Konstitusi, 27 Februari 2014.

ormas untuk mendaftar. Paradigma yang muncul paska uji materi tidak jauh berbeda dengan paradigma yang dibatalkan: kewajiban mendapatkan SKT.

4. Hasil monitoring yang menunjukkan Kesbangpol pusat dan daerah sebagai pelaku terbanyak pertama dan kedua dalam peristiwa yang dikategorikan berseberangan dengan prinsip kebebasan berserikat. Hal ini semakin menunjukkan bahwa UU Ormas menggunakan pendekatan politik dan keamanan, dalam memandang sektor sosial kemasyarakatan, bukan hukum. Pendekatan politik ini telah ditinggalkan mayoritas negara-negara di dunia, karena hendak mencerminkan prinsip negara hukum yang mereka anut.
5. “Organisasi tidak terdaftar” merupakan korban potensial dari kebijakan UU Ormas. Sebagian mereka adalah kelompok rentan dan minoritas seperti Gafatar atau komunitas yang mendapatkan stigma negatif, seperti terlibat aksi separatis atau melakukan penodaan agama.
6. Upaya pemerintah menggunakan UU Ormas untuk mengatasi kekerasan yang dilakukan dengan mengatasnamakan organisasi tertentu dapat dilihat sebagai awal pelanggaran terhadap jaminan dari pembatasan dan pembubaran yang sewenang-wenang. Faktanya alasan mengatasi kekerasan inipun belum pernah diimplementasikan. Belum ada ormas yang dihentikan kegiatannya untuk sementara dan dibubarkan karena dianggap acap melakukan tindakan kekerasan.

REKOMENDASI

1. Mencabut UU Ormas dan mengembalikan pengaturan OMS melalui kerangka hukum yang benar, yaitu badan hukum Yayasan (untuk organisasi sosial tanpa anggota) dan badan hukum Perkumpulan (untuk organisasi sosial dengan anggota). Alasan dengan mencabut UU ini berarti terjadi kekosongan hukum tidak berdasar. Untuk mengaturnya bisa menggunakan UU yang sudah ada seperti UU Pemerintah Daerah atau UU Kementerian Negara.
2. Mendorong pembahasan RUU Perkumpulan yang sudah masuk dalam Prolegnas 2010-2014. Dari sisi hukum, RUU Perkumpulan lebih memiliki dasar. RUU ini akan memperbarui pengaturan badan hukum Perkumpulan yang sampai saat ini masih diatur dalam peraturan kuno Stb.1870-64 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum (*Rechtspersoonlijkheid van Verenigingen*). Berbagai pengaturan terkait organisasi berdasarkan keanggotaan (*membership-based organization*) akan diatur dalam UU Perkumpulan ini.