



# Polemik Pengaturan Masyarakat Sipil dalam RUU Ormas

Prayudi<sup>\*)</sup>

## Abstrak

*Saat ini tengah dibahas RUU tentang Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) sebagai pengganti UU No. 8 Tahun 1985. Beberapa hal disorot publik khususnya terkait pengaturan yang dinilai relatif ketat dan memberatkan organisasi masyarakat sipil dan berpotensi tumpang tindih dengan UU lain yaitu UU No. 28 Tahun 2004 tentang Yayasan dan pengaturan soal perkumpulan pada Staatsblad 1870-64 tentang Perkumpulan-perkumpulan Berbadan Hukum. Bahkan publik meminta agar kedua UU tersebut direvisi. Namun, yang terpenting adalah bagaimana pemerintah mengelola dinamika politik sipil yang sesuai dengan iklim demokrasi di tanah air dan bahkan interelasinya dengan kehidupan global di masa mendatang serta menjawab permasalahan atas segala tindakan kekerasan dan pelanggaran hukum.*

## A. Pendahuluan

Direktur Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, Nurkholis Hidayat menilai, pengaturan organisasi kemasyarakatan (Ormas) cenderung tumpang tindih. Di samping terdapat RUU Organisasi Kemasyarakatan yang kini mulai dibahas di DPR, juga terdapat UU No. 28 Tahun 2004 tentang Yayasan. Pengaturan ormas dinilai hanya akan menambah panjang birokrasi, perizinan, dan mekanisme yang rumit. Akhirnya hal itu justru akan menambah situasi yang tumpang tindih, padahal peraturan yang ada dinilai sangat kondusif untuk mendorong tata kelola masyarakat sipil yang baik. Menurutnya, untuk menjadi badan hukum, sebuah organisasi cukup memprosesnya melalui notaris ke Kementerian Hukum dan HAM. Bentuknya,

dapat berupa wadah perkumpulan dan yayasan. Ketika suatu organisasi, misalnya, sudah terdaftar sebagai yayasan, seharusnya tidak perlu lagi mencatatkan diri sebagai ormas di Kementerian Dalam Negeri.

Sebaliknya, Mendagri, Gamawan Fauzi, menilai, surat keterangan terdaftar (SKT) menjadi bukti keberadaan ormas yang memilih tidak menjadi badan hukum. Namun, ormas yang berbadan hukum baik sebagai yayasan maupun perkumpulan, dapat mendaftarkan diri sebagai ormas di Kemendagri. Harus ada kejelasan definisi dan persyaratannya, agar nantinya tidak semua pihak mengaku sebagai ormas. Masyarakat akan mempunyai berbagai pilihan terhadap keberadaan organisasinya, justru di tengah anggapan subyektif tentang kesan tumpang tindih dan terlampau banyaknya pengaturan

<sup>\*)</sup> Peneliti bidang Politik Dalam Negeri pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: prayudi\_pr@yahoo.com

terhadap masyarakat sipil itu sendiri. Pihak Kemendagri hanya mendata ormas berbasis yayasan dan organisasi, sedangkan yang berbasis perkumpulan menjadi tugas Kemenkumham. Selain itu, RUU ini juga harus mengatur pendanaan asing sebab saat ini banyak sekali ormas yang dibiayai asing, tapi tidak dilaporkan ke pemerintah. Selama ini belum diatur secara penuh mengenai sanksi dan pendanaan ormas yang berasal dari asing. Padahal, menurut Mendagri, suatu negara yang menjunjung tinggi penegakan hukum, kebebasan harus dibatasi dengan norma-norma yang berlaku, bukan bebas sebebas-bebasnya demi melindungi kepentingan orang lain.

## B. Pendefinsian

Seperti diketahui, ruang lingkup ormas yang diatur dalam RUU Ormas mencakup aspek agama, kepercayaan terhadap Tuhan, hukum, sosial, ekonomi, kesehatan, pendidikan, sumber daya manusia, pemberdayaan perempuan, lingkungan, kepemudaan, olahraga, profesi, hobi, dan seni budaya. Ketua Pansus DPR tentang RUU Ormas, A. Malik Haramain, mengemukakan, RUU Ormas cenderung agak ketat dalam mengatur lembaga asing dengan dasar kekhawatiran terkait aktivitas lembaga asing ataupun lembaga lokal yang berafiliasi ke lembaga asing. RUU Ormas seharusnya tidak disusun untuk menekan masyarakat sipil. Dalam perkembangan, beberapa usul elemen masyarakat sipil coba dimasukkan dalam klausul RUU, misalnya, soal pendaftaran Ormas, lembaga yang sudah berbadan hukum, baik yayasan maupun perkumpulan, tidak perlu lagi mengurus SKT. Sebaliknya, ormas yang tidak berbadan hukum harus mendaftarkan dirinya guna proses pendataan oleh negara dan sekaligus guna kepentingan dapat mengakses APBN/APBD.

Sejauh ini, DPR dan Pemerintah belum mendapatkan formula pengaturan tentang definisi dan ruang lingkup ormas, termasuk kategori ormas asing. Sampai saat ini, kedua pihak sepakat untuk memperpanjang durasi pembahasan RUU Ormas hingga masa sidang DPR berikutnya. Menurut Direktur Advokasi Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Ronald Rofiandri,

DPR seharusnya menyempurnakan aturan tentang perkumpulan dan yayasan, dan bukan merevisi UU Ormas. Kompleksitas pembahasan RUU Ormas terjadi karena DPR dan Pemerintah sudah salah arah sejak awal. Istilah 'ormas' sendiri yang sebenarnya tidak lebih dari sekadar konsep wadah tunggal dan tetap beranjak pada pandangan makhluk politik buatan Orde Baru yang tetap justru coba dipertahankan. Seharusnya, menurut Ronald Rofiandri, bahwa DPR memprioritaskan pembahasan aturan tentang perkumpulan dan yayasan sesuai kerangka hukumnya. Tapi yang terjadi saat ini, DPR justru merevisi atau UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, dan ini bisa dianggap suatu awal dari langkah yang salah arah, padahal nantinya dapat berakibat pada substansi yang keliru dan fatal.

Menurut Dekan Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, M. Zaidun, definisi ormas dalam RUU Ormas cenderung rancu. Secara substansi, seharusnya dibedakan antara ormas dan lembaga swadaya masyarakat (LSM), agar kebebasan berserikat terjamin. Ormas berbasis massa, baik di bawah partai politik maupun independen. Adapun, LSM berbasis kegiatan, dianggap berpotensi pada orientasi yang lebih mengarah pada proses pemberdayaan masyarakat. Namun, dalam naskah RUU Ormas, ormas adalah organisasi yang didirikan secara sukarela oleh warga negara Indonesia berdasarkan kesamaan tujuan, kepentingan, dan kegiatan. Sifatnya sukarela, sosial, mandiri, nirlaba, dan tidak berafiliasi pada partai politik. Model pengaturan semacam ini, menurut M. Zaidun, menunjukkan kerancuan, LSM dan perkumpulan orang-orang dengan kesamaan tertentu jelas berbeda karakternya dan tidak perlu diatur dalam RUU Ormas. Dalam pandangannya, bahwa LSM, seharusnya cukup mengikuti UU No. 28 Tahun 2004 tentang Yayasan atau *Staatsblad* 1870-64 yang mengatur soal perkumpulan. Pengaturan tentang ormas tetap diperlukan, karena baik ormas independen maupun organisasi politik, berbasis massa yang mungkin meluas baik di pusat dan daerah. Massa dapat dimobilisasi dan menjadi masalah di kemudian hari, apabila tidak terdapat

penataan organisasi secara efektif dan detail langkah-langkahnya dijabarkan secara jelas.

Dalam konteks yang lebih luas, Pengajar FISIP Unhas, Adi Suryadi Cula, menilai, selain negara dan pasar, masyarakat sipil merupakan entitas yang sama pentingnya. Peran masyarakat sipil bukan semata-mata menjadi instrumen pengontrol, namun menjadi mitra dalam pengelolaan kehidupan bernegara. Kehadiran masyarakat sipil yang kuat merupakan salah satu variabel pengukuran kualitas kehidupan berdemokrasi. Organisasi masyarakat sipil tampaknya kehilangan isu kalau diperbandingkan dengan kehadiran mereka di era autoritarian. Sebagaimana di era Orde Baru misalnya, organisasi masyarakat sipil, meskipun terdapat yang "berplat merah" tingkat kemandiriannya jauh lebih besar karena adanya identifikasi diri yang berbeda sebagai wilayah di luar negara. Beberapa yang kritis, muncul mengidentifikasi diri sebagai kekuatan di luar *state*. Masyarakat sipil di era Orde Baru sebenarnya bermain dengan "cantik dan dalam konteks sistem politik, menurut Adi Suryadi Cula, mereka sebenarnya tidak mempunyai ruang demokrasi untuk mengontrol negara, karena terdapat kebijakan represi dari negara waktu itu. Akan tetapi, mereka menjalin hubungan dengan elit-elit negara. Yang unik adalah, organisasi masyarakat sipil originalnya justru lahir dari negara, sebagaimana tampak pada Walhi, YLBHI, misalnya, mereka tidak terlepas dari peran Gubernur DKI Jakarta, saat itu, Ali Sadikin. Posisi tersebut tidak menjadi halangan dan justru dimanfaatkannya sebagai kekuatan tersendiri bagi mereka. Artinya, adalah, *state* itu sendiri sebenarnya adalah tidak merupakan kekuatan politik yang homogen elemen-elemen internalnya, bahkan terdapat di antara mereka, ada yang berusaha membela substansi demokrasi dan landasan konstitusi secara terbuka.

### **C. Bias untuk Menghadapi Aksi Kekerasan**

RUU Ormas juga menuai polemik, karena dianggap bias terkait pilihan kebijakannya dalam menghadapi aksi

kekerasan yang terkadang melibatkan ormas tertentu. Menurut Ridaya Laodengkowe dari Koalisi untuk Kebebasan Berserikat, jika terjadi aksi kekerasan, polisi seharusnya menggunakan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Pelaku, orang yang menyuruh, sampai ke tingkat donaturnya, seharusnya dapat dijerat oleh hukum, tetapi dianggapnya bahwa polisi enggan bertindak untuk menanganinya secara tuntas, lalu terkesan melempar tanggungjawab dan RUU Ormas menjadi jalan pintas yang sangat tidak sesuai dengan kehidupan demokrasi Indonesia. Ketika pelaksanaan berserikat mengganggu hak orang lain, organisasi bersangkutan seharusnya dapat dibubarkan. Namun pembubaran bukan menjadi domain kewenangan pemerintah dan hal ini seharusnya dapat diuji di tingkat peradilan, apalagi disadari adanya UU No. 28 Tahun 2004 tentang Yayasan dan pengaturan soal perkumpulan pada *Staatsblad* 1870-64 tentang Perkumpulan-perkumpulan berbadan hukum. Di samping pengaturannya yang dapat saling berbenturan, RUU Ormas juga diingatkan untuk tidak mengatur terlampau jauh terkait perkumpulan komunitas di berbagai daerah yang sudah hidup secara alamiah selama ini. Keberadaan perkumpulan komunitas demikian justru sangat penting bagi partisipasi warga setempat dalam pengembangan diri dan sekaligus pemenuhan kebutuhan sehari-harinya secara otonom.

Analoginya, adalah kewenangan kejaksaan melarang peredaran buku tertentu yang kemudian dibatalkan Mahkamah Konstitusi. Pelarangan buku harus diajukan ke peradilan dan demikian halnya dengan kasus pembubaran organisasi, seharusnya diuji di pengadilan. Sehingga, dianggap bahwa pengaturan terkait ormas seharusnya cukup menggunakan undang-undang Yayasan dan aturan tentang perkumpulan. Artinya adalah, dari konsekuensi pengaturan semacam itu, keberadaan Ormas perlu berbadan hukum. Sementara itu, bagi Mendagri, Gamawan Fauzi, RUU Ormas tidak hanya berusaha mengatur nantinya untuk mengantisipasi ormas yang melakukan kekerasan, tetapi justru RUU Ormas juga ingin mengatur masalah nomenklatur, asas, tujuan, peran,

fungsi, penataan kehidupan yang sehat, dan keuangan. Kebebasan berserikat dan berkumpul dilindungi konstitusi.

Menanggapi hadirnya RUU Ormas, Mohammad Fajrul Falakh, anggota Komisi Hukum Nasional RI menilai mirip UU No. 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan yang dibatalkan Mahkamah Konstitusi beberapa waktu lalu, RUU Ormas menciptakan jenis baru badan hukum tertentu. Badan hukum dimaksud adalah "badan hukum perkumpulan". Namun, RUU dengan definisi Ormas yang memiliki cakupan luas tersebut, justru membatasi hanya pada dua pilihan badan hukum, yaitu "badan hukum perkumpulan" dan yayasan. Akibatnya, ormas di bidang ekonomi terhalang memilih berbagai jenis badan hukum yang tersedia. RUU juga mewajibkan semua ormas bukan berbadan hukum mendaftarkan diri ke pemerintah (pasal 16), yang akibatnya kalau tidak mendaftarkan diri, ormas bersangkutan tidak mempunyai izin kegiatan atau tidak dapat beroperasi. Hal tersebut menunjukkan konstruksi yang melanggar prinsip kemerdekaan bangsa untuk berserikat, sebagaimana ditentukan pasal 28, 28 C (2), dan 28 E (3) UUD 1945. UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM atau *International Covenant on Civil and Political Rights* yang sudah diratifikasi melalui UU No. 12 Tahun 2005.

Paradigma patrimonialisme birokratik masih disisipkan dalam RUU Ormas untuk mengatur relasi negara dan masyarakat. Seharusnya, ormas tidak wajib mendaftarkan diri kepada pemerintah dan dirinya dapat secara sukarela mendaftarkan untuk berhubungan dengan instansi pemerintah berdasarkan kebutuhan dan sesuai jenis kegiatan ormas. Dengan demikian, menurut Mohammad Fajrul Falakh, adalah tidak tepat Mendagri memonopoli definisi "menteri", sebagaimana tertuang di Pasal 1 Angka 7 dalam naskah draft RUU ini. Penyusun RUU Ormas juga terkecoh dalam melihat fenomena aksi kekerasan yang kadangkala melibatkan anggota Ormas tertentu. Anarkisme perseorangan dan kelompok sudah diancam KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana), tetapi pembiaran terhadap anarkisme berkembang dianggap sebagai konsekuensi dari tidak adanya aturan yang mewajibkan

masyarakat berorganisasi (ormas) untuk mendaftarkan diri kepada pemerintah. Sebetulnya, anggota ormas dapat meminta pembubaran melalui keputusan terkait kepailitan. Atas nama ketertiban umum dan kepentingan masyarakat, Jaksa Agung juga dapat menuntut pembekuan atau pembubaran badan hukum ormas melalui pengadilan.

## D. Penutup

Polemik tentang RUU Ormas, tampaknya banyak berkaitan dengan berbagai pengaturan yang menyangkut kekuatan politik masyarakat sipil selama ini, yang berserak di beberapa Undang-undang tersendiri. Secara substansi, hal ini dianggap menjadi kendala tersendiri bagi pemerintah dalam mengelola dinamika politik sipil yang justru sangat penting bagi iklim demokrasi di tanah air dan bahkan interelasinya dengan kehidupan global di masa mendatang. Ironisnya, secara tersembunyi terkesan pemerintah tidak ingin kalangan masyarakat sipil, bergerak terlampaui bebas tanpa kendali, seperti halnya ketika isu aliran dana asing ke LSM cenderung sangat kuat kepentingannya. Tantangannya adalah, jangan sampai RUU Ormas yang disebut-sebut sebagai instrumen hukum guna menjawab permasalahan atas segala tindakan kekerasan dan melanggar hukum oleh kelompok-kelompok tertentu, justru lebih menunjukkan kegagalan negara dalam mewujudkan ketertiban umum melalui pengaturan hukum yang telah ada.

## Rujukan:

1. "Definisi Rancu, Ormas Bukan LSM," *Kompas*, 4 Agustus 2012.
2. "Masyarakat Sipil Tergoda Politik," *Kompas* 4 Agustus 2012.
3. "Pengaturan Dinilai Tumpang Tindih," *Kompas*, 2 Agustus 2012.
4. "Bukan Atasi Masalah Kekerasan," *Kompas* 1 Agustus 2012.
5. "RUU Ormas dinilai salah arah, keliru, dan fatal," <http://www.news.detik.com>, diakses 2 Agustus 2012.
6. "Mohammad Fajrul Falaakh, Mengupas RUU Ormas," <http://www.komisihukum.go.id>, diakses 2 Agustus 2012.