

# RUU Ormas: Melanggar dan Membelenggu Kebebasan Dasar Manusia<sup>1</sup>

## I. Pendahuluan

Hak-hak asasi manusia (HAM) adalah hak-hak yang (seharusnya) diakui secara universal sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakekat dan kodrat kelahiran manusia itu sebagai manusia. Pengakuan atas adanya hak-hak manusia yang asasi memberikan jaminan -- secara moral maupun demi hukum -- kepada setiap manusia untuk menikmati kebebasan dari segala bentuk perhambaan, penindasan, perampasan, penganiayaan atau perlakuan apapun lainnya yang menyebabkan manusia itu tak dapat hidup secara layak sebagai manusia<sup>2</sup>. Dalam arti ini, maka meskipun setiap orang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya dan kewarganegaraan yang berbeda-beda, ia tetap mempunyai hak-hak tersebut. Inilah sifat universal dari hak-hak tersebut. Selain bersifat universal, hak-hak itu juga tidak dapat dicabut (inalienable). Hak-hak itu melekat pada dirinya sebagai makhluk insani.

Dalam perkembangannya, hak asasi manusia tersebut diatur dalam berbagai instrumen nasional maupun internasional yang pada prinsipnya bertujuan melindungi manusia dari berbagai praktik yang bertentangan dengan harkat dan martabat manusia<sup>3</sup>.

Salah satu hak yang dianggap sebagai salah satu yang hak fundamental bagi manusia adalah kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi (*freedom of association*), kebebasan berkumpul (*freedom of assembly*), dan kebebasan menyatakan pendapat (*freedom of expression*). Hak ini dikenal sebagai tiga kebebasan dasar yang merupakan bagian dari konsep hak-hak asasi manusia, terutama dalam rumpun hak sipil dan politik. Dasar hukum kebebasan untuk berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapat yang berlaku secara universal adalah Pasal 20 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM); Pasal 21 Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik; Pasal 5 huruf d angka viii Konvensi Penghapusan Diskriminasi Rasial, dan yang terbaru Resolusi No15/21 tahun tentang "*The rights to freedom of peaceful assembly and of association*" yang diterima Dewan HAM PBB pada 6 Oktober 2010.

Secara nasional perlindungan terhadap hak-hak terkait dengan kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat diatur dalam UUD 1945 dan UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM. Pasal 28 UUD 45 sebelum amandemen menyatakan bahwa "Kebebasan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang". Pasal tersebut mengandung pengertian bahwa kebebasan berserikat adalah pemberian Negara melalui undang-undang<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> . Disiapkan oleh Tim dari ELSAM, sebagai bahan Diskusi dan Pers Briefing RUU Ormas, 27 Maret 2013.

<sup>2</sup>Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, Hak-Hak Asasi Manusia Konsep Dasar Dan Perkembangan Pengertiannya Dari Masa Ke Masa, Bahan Bacaan Kursus HAM Pengacara, ELSAM

<sup>3</sup> Instrumen HAM yang pertama kali berlaku universal setelah didirikannya PBB adalah DUHAM, yang diikuti oleh berbagai instrument HAM Pokok lainnya, antara Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik; Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

<sup>4</sup>Drs. Jakob Tobing, M.P.A, Kebebasan Berserikat Sebagai Hak Asasi, Civis Vol. 3 No. 1 Jul 2011

Perbaikan terhadap substansi Pasal 28 UUD 45 dilakukan melalui Amandemen UUD 45 tahap ke-2 tahun 2000 yang mempertegas dan sekaligus memperluas makna kebebasan berserikat dan berkumpul dalam UUD 45. Isi Pasal 28 tersebut di atas adalah : “kebebasan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”, tetap dipertahankan tetapi esensi kebebasan berserikat ditegaskan bukan sebagai pemberian negara, tetapi sebagai bagian dari hak asasi manusia yang melekat pada warga dan dihargai oleh Negara. Pasal 28E ayat (3) menegaskan bahwa “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.

Ketentuan UUD 1945 tersebut kemudian ditegaskan kembali di dalam Pasal 24 UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyatakan bahwa “setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai. Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Salah satu bentuk dari implementasi atas hak setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat tersebut adalah pembentukan organisasi kemasyarakatan (Ormas) sebagai salah satu wadah bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan kebebasannya dalam berserikat dan berkumpul. Organisasi Kemasyarakatan merupakan salah satu wujud dari partisipasi masyarakat dalam mengembangkan demokrasi dalam upaya menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan, dan kejujuran. Organisasi Kemasyarakatan merupakan organisasi yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara.

## **II. Keberadaan Ormas di Indonesia**

Pada periode pertama pembangunan Orde Baru, prioritas pembangunan ekonomi dan stabilitas sistem kekuasaan merupakan prioritas utama yang dijalankan oleh Presiden Soeharto. Akibatnya seringkali terjadi ketegangan antara Negara dengan masyarakat yang menuntut keseimbangan proses pembangunan, transparansi serta akuntabilitas dari pemerintah<sup>5</sup>. Gerakan-gerakan yang digawangi kelompok kritis dan pro demokrasi ini pada akhirnya melahirkan organisasi-organisasi non pemerintah dan organisasi kemasyarakatan yang secara aktif memperjuangkan dan bergerak di bidang hak asasi manusia, pemberdayaan masyarakat, perlindungan terhadap buruh, dan advokasi lingkungan.

Dalam perkembangannya, Organisasi Kemasyarakatan mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat dalam rangka menjamin pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa, menjamin keberhasilan pembangunan nasional, dan menjamin tercapainya tujuan nasional. Peran individu untuk dapat berpartisipasi secara efektif di dalam demokrasi sangat erat kaitannya dengan pengembangan pribadi yang berasal dari konsep kewarganegaraan yakni dalam suatu

---

<sup>5</sup>Membelenggu Kebebasan Dasar: Potret Tiga Kebebasan Dasar di Asia, ELSAM, 1999 hal 289-290

tatanan yang demokratis sebagai pengembangan moral yang memperoleh perasaan tanggung jawab yang lebih matang setiap tindakan individu tersebut. Setiap individu harus menikmati suatu tingkat otonomi pribadi yang tinggi didalam keputusan perseorangan dan bersama, dan berkaitan erat dengan pengembangan diri agar individu dan masyarakat secara sekaligus berkembang kearah kehidupan bersama yang terus meningkat.

Ormas/NGO/ORNOP/Kelompok Masyarakat sipil atau kelompok-kelompok lain dengan sebutan yang beragam memiliki peran yang cukup dalam sebuah kehidupan bernegara. Karena keberadaan masyarakat sipil adalah prasyarat mutlak bagi demokrasi yang bukan hanya berlaku di tingkat masyarakat bernegara, tetapi juga di tingkat terbawah dari setiap strata sosial<sup>6</sup>. Selama ini apa yang dilakukan oleh kelompok masyarakat sipil/ormas/NGO selalu mampu dan mempertahankan otonomi, dan selalu menunjukkan sikap kritis terhadap negara dan juga kelompok masyarakat lainnya, sehingga mampu menjadi kekuatan penyeimbang dalam kehidupan bernegara. Faktanya, masyarakat sipil juga melakukan kerja-kerja penguatan kapasitas, pemberdayaan masyarakat, monitoring kinerja pemerintah, hingga advokasi. Sumber pendanaan pun seringkali bersifat mandiri, dalam arti tidak menggunakan sumber pendanaan dari negara.

Sementara itu, komunitas-komunitas atau kelompok-kelompok lain seperti kelompok hobi, seni, budaya, merupakan wadah masyarakat yang berkumpul dan memiliki persamaan isu, dan memiliki keinginan untuk mencapai tujuan tertentu. Sumber pendanaanya pun seringkali berasal dari sumbangan atau berasal dari anggotanya.

Keberadaan ormas/NGO/kelompok masyarakat sipil atau kelompok-kelompok lainnya dalam melakukan aktivitasnya memerlukan jaminan untuk bebas berserikat, berkumpul, mengeluarkan pendapat serta kesempatan yang sama. Jaminan perlindungan yang merupakan tanggung jawab negara dapat dilakukan bukan dengan sebuah peraturan yang seolah-olah untuk melindungi masyarakat, tetapi justru membelenggu masyarakat dengan membatasi kebebasan berserikat dan berkumpul melalui berbagai macam persyaratan pendaftaran dan pengawasan.

Permasalahannya kemudian adalah, meningkatnya jumlah Ormas yang berlangsung sejak jatuhnya Soeharto pada 1998 dan munculnya "Ormas-ormas anarkis" dan yang dianggap mewakili kepentingan asing telah menimbulkan kekhawatiran bagi Pemerintah akan terganggunya stabilitas dan ketertiban umum. Padahal, jika memang ada kelompok-kelompok/ormas yang menggunakan kekerasan dalam praktiknya, maka sudah ada KUHP yang mengatur sebagai sarana untuk menindaknya. Apabila ada indikasi mengenai asal usul penggunaan dana atau aliran dana yang diperoleh merupakan bagian dari praktik pencucian uang, maka sudah ada sanksi seperti yang diatur dalam UU No. 8 tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Sehingga, tidak perlu diatur di dalam UU/RUU Ormas.

Ketakutan-ketakutan inilah yang kemudian mendorong Pemerintah, melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) aktif mendorong revisi UU No. 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Ormas). Langkah Pemerintah ini diakomodasi DPR dengan menjadikan

---

<sup>6</sup>Rekontruksi Civil Society Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia; Adi Suryadi Culla; Pustaka LP3ES ; Jakarta; 2006; hal 29

RUU Ormas sebagai salah satu RUU yang masuk dalam daftar Prolegnas tahun 2010. Sejak tahun 2010, Badan Legislasi (Baleg) DPR membuat sebuah RUU Ormas, yang pembahasannya diserahkan kepada Panitia Khusus RUU Ormas.

Sebagai suatu inisiatif dari Pemerintah untuk mengatur organisasi dan tata laksana organisasi kemasyarakatan, RUU Ormas dapat dipahami sebagai salah satu kebijakan Negara untuk “menertibkan” organisasi-organisasi kemasyarakatan yang selama ini dianggap tidak mentaati “tertib hukum” Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan hak dan kebebasannya dalam berserikat, berkumpul dan menyampaikan pendapat. Karena, dalam pandangan Pemerintah dan DPR, pasca reformasi 1998 banyak bermunculan ormas yang “membahayakan keamanan dan kepentingan negara” dan melakukan kekerasan serta mendapatkan dukungan financial dari Negara-negara asing<sup>7</sup>.

### **III. Pandangan ELSAM Terhadap RUU Ormas**

Saat ini DPR bersama-sama dengan Pemerintah masih membahas RUU Ormas. Berdasarkan pemantauan ELSAM bersama-sama dengan Koalisi Kebebasan Berserikat, masih banyak kelemahan dan kekurangan dari RUU Ormas ini, yang apabila disyahkan akan berimplikasi pada hak asasi manusia dan tumpang tindihnya dengan regulasi yang lain.

Secara singkat tulisan ini berisi catatan dan analisis Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) terhadap RUU Ormas yang saat ini sedang dibahas. Tidak semua substansi dalam RUU ini akan dibahas, hanya beberapa isu penting saja yang akan dikritisi dan dianalisis, terutama yang berkaitan dengan dasar pemikiran RUU Ormas, masalah definisi, persyaratan pembentukan dan kepengurusan ormas, pengawasan ormas, pendanaan, larangan dan sanksi.

Masalah tumpang tindih (*overlap*) RUU Ormas dengan UU Yayasan, UU Koperasi dan Staatblad No. 1870-64 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum juga merupakan salah satu masalah yang akan dikritisi dalam tulisan ini.

#### **1. Tidak Tepatnya Dasar Pemikiran Revisi UU Ormas**

Salah satu dasar pemikiran yang dikemukakan Pemerintah dalam mengajukan revisi terhadap UU No. 8 tahun 1985 tentang Ormas adalah bahwa UU Ormas tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman dan tidak layak pakai<sup>8</sup>. Meningkatnya jumlah ormas dan tidak relevannya substansi UU Ormas mengakibatkan tidak berfungsinya mekanisme pengawasan dan hukuman terhadap ormas-ormas “bermasalah”. Hal ini berakibat pada maraknya aksi-aksi kekerasan yang dilakukan oleh beberapa oknum organisasi masyarakat (ormas), terutama ormas-ormas yang tidak tercatat dan tidak berbadan hukum.

Pemerintah berpendapat aksi kekerasan yang dilakukan ormas ini dikhawatirkan akan memecah belah persatuan yang telah terjalin di Indonesia. Di lain pihak, Kemendagri yang bertugas untuk mengawasi keberadaan ormas-ormas ini kesulitan untuk mengawasi dan

---

<sup>7</sup> Berdasarkan pemantauan langsung yang dilakukan oleh penulis dan KKB di DPR RI sejak 2012.

<sup>8</sup> Hukumonline, UU Ormas Sudah Tak Layak Pakai, Selasa, 31 Agustus 2010, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c7c8b43e4bc2/uu-ormas-sudah-tak-layak-pakai>

melakukan pembinaan. Terlebih saat ini masih banyak ormas yang belum terdaftar resmi di Kemendagri. Sehingga, Kemendagri kesulitan untuk memberikan sanksi terhadap ormas-ormas yang melanggar ketentraman dan keamanan. Oleh karenanya, revisi terhadap UU Ormas merupakan salah satu langkah dalam rangka penyempurnaan aturan yang ada dan untuk menertibkan Ormas yang bermasalah dan melanggar aturan.

Berkaitan dengan dasar pemikiran revisi UU Ormas ini, ELSAM berpendapat bahwa Fenomena anarkisme dalam masyarakat selama 10 tahun terakhir bukan merupakan alasan yang dapat diterima secara hukum. Maraknya kekerasan dan ormas tidak berkorelasi secara langsung dengan kebutuhan untuk melakukan revisi terhadap UU Ormas.

Fenomena tindakan main hakim sendiri dan ekspresi anarkisme massa secara melawan hukum yang marak terjadi akhir-akhir ini merupakan puncak gunung es dari krisis kepercayaan terhadap hukum. Terungkapnya perangai korup sejumlah oknum polisi, jaksa, hakim, politisi, dan pejabat pemerintah semakin meneguhkan keyakinan publik bahwa penegakan hukum lemah dan para penegak hukum “brengek”.<sup>9</sup> Anarkisme massa juga disebabkan oleh sikap permissive dan pembiaran (by omission) aksi-aksi kekerasan oleh aparat kepolisian atau setidaknya karena kelemahan yang bersifat kelembagaan (rasio personel tak sesuai dengan jumlah penduduk) ataupun faktor ketakjelasan arah kebijakan nasional dalam pemberantasan kejahatan<sup>10</sup>. Faktor-faktor inilah yang mengakibatkan meluasnya aksi-aksi anarkisme massa.

Oleh karenanya, meningkatnya tindak kekerasan dan anarki oleh sejumlah elemen masyarakat selama lebih dari 10 tahun terakhir tidak dapat dijadikan pembenaran untuk menerbitkan Undang-Undang tentang Ormas. Tindak kekerasan dan anarki massa lebih terkait dengan kegagalan negara mengelola kebebasan berekspresi di satu pihak, dan kegagalan negara dalam penegakan supremasi hukum di lain pihak<sup>11</sup>. Tindakan tegas terhadap para pelaku anarkisme massa merupakan salah satu hal yang harus dilakukan untuk menunjukkan bahwa negara ada dan kewibawaan negara tidak dilecehkan serta hukum dapat ditegakkan. Selain itu, aspek preventif jangka panjang terhadap anarkisme massa perlu pula dilakukan dengan menjadikan hukum sebagai panglima, dan membuat institusi demokrasi dipercaya dan berfungsi. Bukan dengan membuat satu regulasi yang tidak jelas dasar dan orientasinya.

Alih-alih untuk mencegah tindakan kekerasan dan anarki yang dilakukan oleh “ormas”, justru kemunculan RUU Ormas ini akan membatasi wadah berkumpul untuk beraktifitas melalui berbagai persyaratan pendaftaran ketat dan sanksim yang berpotensi mengganggu kehidupan demokrasi yang sudah dan sedang dibangun Indonesia. Secara hokum, RUU Ormas juga berpotensi bertabrakan dan bertentangan dengan regulasi lainnya yang selama ini menjadi dasar komunikasi dan berkumpulnya warga Negara dalam sebuah wadah organisasi, seperti UU No. 16 tahun 2004 tentang Yayasan, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas

---

<sup>9</sup>Anomali Anarkisme Massa, *Munafrizal Manan*, Senin, 4 Oktober 2010 <http://nasional.kompas.com/read/2010/10/04/08291190/Anomali.Anarkisme.Massa>

<sup>10</sup> Mengupas RUU Ormas, Mohammad Fajrul Falaakh, Anggota Komisi Hukum Nasional RI, Kompas 7 Februari 2012

<sup>11</sup>Urgensi UU Ormas, Syamsuddin Haris, Profesor Riset LIPI, [cetak.kompas.com/read/2013/.../urgensi.uu.ormas](http://cetak.kompas.com/read/2013/.../urgensi.uu.ormas)

Undang-undang nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, dan Staatblad No. 1870-64 tentang Perkumpulan.

## 2. Masalah Definisi dan Legalitas Organisasi Kemasyarakatan ( Ormas)

Pasal 1 RUU Ormas menyebutkan bahwa Organisasi Kemasyarakatan adalah organisasi yang dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila.

Dalam sejarah di Indonesia, istilah ormas identik dengan politik serta organisasi yang berada dibawah koordinasi partai. Istilah ini ormas ini mulai dikenal pada era Orde Baru. Keberadaan Ormas baru mulai diatur dalam UU No. 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

UU No. 8 tahun 1985 tidak menyebutkan bentuk dari Ormas. Tetapi dalam RUU Ormas, menyebutkan bahwa Ormas dapat berbentuk Badan Hukum, yang mengacu pada Perkumpulan dan Yayasan, dan Tidak Berbadan Hukum (pasal 10 dan pasal 11 RUU Ormas). Seperti yang sudah diketahui bahwa Indonesia juga telah memiliki ketentuan mengenai Yayasan melalui UU No. 16 tahun 2001, dengan perubahannya di UU No. 28 tahun 2004. Serta melalui Staatblad 1870-64 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum.

Padahal secara prinsip, organisasi yang mencerminkan prinsip kemerdekaan berserikat dapat terbentuk sebagai badan hukum (*rechtspersoon*). Namun, tidak semua organisasi memerlukan status badan hukum. Jika organisasi tersebut tidak menyangkut kepentingan umum atau berkenaan urusan masyarakat luas, sangat mungkin organisasi itu tidak memerlukan status yang ketat sebagai badan hukum (*rechtspersoon*)<sup>12</sup>. Masalah terpenting dari definisi dan legalitas Ormas dalam RUU Ormas adalah tidak adanya kategorisasi Organisasi Kemasyarakatan, mana yang harus berbadan hokum dan mana yang tidak. Karena hal ini akan berpengaruh pada tata-cara dan keharusan atau tidak keharusan untuk mendaftarkannya pada pemerintah sebagaimana yang diatur dalam RUU Ormas.

Organisasi yang berstatus badan hukum tentu berbeda dari organisasi yang bukan badan hukum. Dengan status badan hukum itu, organisasi yang bersangkutan dapat bertindak sebagai subjek yang otonom atau penuh dalam lalu lintas hukum. Badan hukum organisasi menyanggah hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum<sup>13</sup>. Sementara Organisasi yang tidak berbadan hukum tidak dapat memiliki semua hak-hak yang dapat diberikan kepada organisasi berbadan hukum tersebut. Status badan hukum itu sendiri harus ditetapkan secara resmi melalui pendaftaran di instansi pemerintah. Tetapi, secara keorganisasian, Ormas itu sendiri tidak dapat dibebani untuk melakukan registrasi atau izin operasional. Apabila Ormas sudah berstatus badan hukum, secara otomatis harus dianggap Ormas

---

<sup>12</sup>Mengatur Kebebasan Berserikat Dalam Undang-Undang, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, <http://jimlyschool.com/read/analisis/274/mengatur-kebebasan-berserikat-dalam-undangundang/>

<sup>13</sup>Misalnya, organisasi badan hukum dapat diberi hak-hak (i) untuk memiliki rekening bank atas nama organisasi, (ii) untuk memiliki saham atau surat-surat berharga lainnya atas nama organisasi, (iii) untuk memiliki harta bergerak dan tidak bergerak, khususnya (iv) hak atas tanah atas nama organisasi.

tersebut memiliki kewenangan untuk melakukan segala tindakannya secara mandiri dan otonom. Karena, ketentuan mengenai perizinan didasarkan atas premis bahwa kegiatan yang bersangkutan pada dasarnya dilarang, kecuali apabila telah mendapatkan izin untuk dilakukan. Padahal, (i) pada dasarnya setiap orang berhak untuk bebas berorganisasi atau berserikat, dan (ii) organisasinya itu sendiri, apalagi misalnya, telah didaftarkan secara resmi dan mendapatkan status badan hukum sebagaimana mestinya, juga harus dipandang memiliki kebebasan untuk mengadakan kegiatan yang tidak melanggar hukum.

### **3. Persyaratan Pembentukan dan Kepengurusan Ormas**

Pasal 15-32 yang mengatur mengenai persyaratan pendaftaran suatu Ormas dan Kepengurusannya. Ini artinya semua bentuk Ormas baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum harus terdaftar. Untuk yang berbadan hukum akan mengacu kepada Yayasan dan Perkumpulan (pasal 15 ayat 2), dan bagi yang tidak berbadan hukum akan diberikan Surat Keterangan Terdaftar (SKT) (pasal 16). Dan untuk menjalankan kegiatannya, suatu ormas harus terdaftar lebih dahulu, tentunya setelah memenuhi berbagai persyaratan (lihat pasal 16 – 19).

Ketentuan yang mengatur mengenai persyaratan pembentukan dan kepengurusan Ormas ini memberikan ruang kepada para penguasa untuk membatasi kebebasan dasar<sup>14</sup>. Persyaratan yang panjang ini, tentunya akan membatasi masyarakat untuk berserikat dan berkumpul. Karena dalam proses pendaftaran, praktiknya tentu memerlukan dana yang tidak sedikit dan tidak ada yang bisa menjamin bebas dari praktik korupsi. Proses ini akan menyulitkan kelompok-kelompok yang selama ini melakukan kerja-kerja sosial di masyarakat (misal sekelompok orang yang bersimpati dan membentuk posko bencana, atau kelompok ibu-ibu pengajian atau kelompok hobi, yang kepengurusannya sangat cair dan tidak terikat). Dengan adanya RUU Ormas ini, maka kelompok-kelompok seperti ini tidak akan bisa melakukan kegiatannya. Pembatasan lainnya adalah, secara tidak langsung akan membatasi hak untuk berserikat dan berkumpul, karena dengan adanya persyaratan pendaftaran, maka akan ada biaya yang dikeluarkan. Sehingga bagi sebuah organisasi yang tidak memiliki dana untuk mendaftar, tidak akan terdaftar. Dengan kata lain hak untuk berserikat dan berkumpul hanyalah milik dari mereka yang memiliki dana.

Berbagai prosedur yang harus ditempuh dan dipenuhi pada hakikatnya akan meniadakan kebebasan dasar yang sudah dijamin Konstitusi dan hukum hak asasi manusia internasional yang telah diratifikasi Indonesia. Sistem yang berlaku RUU Ormas ini secara jelas tidak dirancang untuk mempermudah pembentukan organisasi-organisasi independen. Justru tujuannya adalah pengendalian dan pengawasan yang ketat. Ormas-ormas yang sesuai dengan harapan dan kualifikasi Pemerintah saja yang akan memenuhi criteria kelembagaan dan kepengurusan sebagaimana yang dimaksud dalam RUU ini.

### **4. Pendanaan Ormas**

Dalam pasal 39 ayat 1 menyebutkan bahwa ormas wajib membuat laporan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan standar akuntansi secara umum atau sesuai dengan AD/ART. Dan dalam pasal 50 huruf (e) menyebutkan ormas wajib mengumumkan keseluruhan sumber, jumlah, dan penggunaan dana. Dalam pasal 56 ayat 1 "...ormas

---

<sup>14</sup>Membelenggu Kebebasan Dasar: Potret Tiga Kebebasan Dasar di Asia, ELSAM, 1999

menyampaikan informasi kepada publik secara transparan dan terbuka dan melaporkan penggunaan bantuan anggaran pendapatan dan belanja daerah serta dana asing kepada pemerintah dan/atau pemerintah daerah". Pasal 61 ayat 3 huruf (c) menyebutkan "Ormas dilarang menerima sumbangan berupa uang, barang, ataupun jasa dari pihak manapun tanpa mencantumkan identitas yang jelas".

Jika pasal ini disusun untuk maksud untuk mengetahui sumber pendanaan dan transparansi, maka didalam UU No 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dalam pasal 16 huruf (d) menyebutkan " Informasi Publik yang wajib disediakan oleh organisasi non pemerintah dalam Undang-Undang ini adalah pengelolaan dan penggunaan dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau sumber luar negeri"

Dalam prakteknya ketentuan ini tentu akan menghambat organisasi-organisasi atau kelompok yang sumber pendanaannya berasal dari sumbangan masyarakat. Misalnya seringkali ditemui di pusat-pusat perbelanjaan ada kotak-kotak sumbangan untuk yayasan yatim rumah panti asuhan, atau penyelenggaraan malam dana yang sering diadakan untuk menggalang dana, atau donatur pada lembaga keagamaan yang seringkali menyumbang dengan tidak mencantumkan namanya. Jika ada kekhawatiran sumber pendanaan berasal dari pencucian uang atau sumber pendanaan yang melanggar hukum, maka sudah diatur dalam KUHP atau UU Tindak Pidana Pencucian Uang.

Satu hal yang harus diperhatikan Pemerintah dan Penyusun RUU Ormas adalah, memang benar sebagian besar ormas/LSM di Indonesia menyandarkan diri pada pendanaan luar negeri. Tetapi hal yang sama juga dilakukan Pemerintah. Indonesia sangat tergantung dari hutang luar negeri dari Negara-negara dan Lembaga Donor lainnya. Total utang Pemerintah Indonesia per Mei 2012 mencapai Rp 1.944,14 triliun, dimana Rp 638 triliun diantaranya merupakan pinjaman luar negeri<sup>15</sup>.

Sehingga, tidak dapat dipungkiri bahwa adanya kecurigaan dari Pemerintah bahwa LSM/Ormas-ormas akan menjadi agen kepentingan asing merupakan salah satu penyebab dimasukkannya klausul mengenai pendanaan luar negeri dalam UU Ormas ini.

## 5. Pengawasan dan Sanksi

Dalam Pasal 54 menyebutkan mengenai pengawasan yang dilakukan dengan dua cara, yaitu internal dan eksternal. Pengawasan Eksternal dilakukan oleh masyarakat, pemerintah/pemerintah daerah. Dan setiap ormas diwajibkan memiliki pengawas internal. Pengawasan dan sanksi ini akan mengembalikan demokrasi di Indonesia kepada era di zaman orde baru. Karena menjadi tidak jelas apa yang dimaksud dengan pengawasan internal. Karena jika sebuah organisasi dianggap telah melakukan perbuatan/tindakan yang melanggar hukum, misal kekerasan, maka seharusnya diselesaikan melalui mekanisme hukum pidana.

---

<sup>15</sup>Kompas, Total Utang Indonesia CapaiRp 1.944 Triliun, Mei 2012, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2012/06/29/14234829>



Pasal 56 menyebutkan “untuk meningkatkan akuntabilitas kepada masyarakat, ormas menyampaikan informasi kepada publik secara transparan dan terbuka dan melaporkan penggunaan bantuan anggaran pendapatan dan belanja negara/anggaran pendapatan dan belanja daerah serta dana asing kepada pemerintah dan / atau pemerintah daerah” Bunyi pasal ini menjadi tidak diperlukan, karena dalam Undang-Undang Informasi Publik, sudah diatur mengenai keterbukaan informasi publik, termasuk juga penggunaan dana.

Pasal 58 “bentuk pengawasan pemerintah dan/atau pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 44 ayat (3) berupa pemantauan dan evaluasi” apakah ini juga berkaitan dengan RUU Kamnas??

Pemerintah sering menggunakan prosedur-prosedur pendaftaran dan pengawasan yang berat atau bermuatan politik untuk mengingkari keabsahan Ormas dan membatasi kebebasan berserikat. Sebenarnya, tidak ada masalah dengan pendaftaran itu sendiri. Tetapi, bila pendaftaran menjadi suatu sarana pemantauan dan pengawasan pemerintah, maka hal ini merupakan suatu pelanggaran terhadap Konstitusi yang secara jelas telah melindungi kebebasan berserikat dan berkumpul.

#### **6. Tentang Larangan (Pasal 61)**

Pasal ini mengatur mengenai larangan terhadap ormas untuk melakukan kegiatan yang bertentangan dengan UUD 1945, dan yang membahayakan keutuhan dan keselamatan NKRI, hingga dilarang menerima sumbangan berupa uang, barang maupun jasa dari pihak manapun tanpa mencantumkan identitas yang jelas. Dalam pembahasan yang terbaru, menyebutkan bahwa Ormas dilarang :

1. Melakukan tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras dan golongan
2. Melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang diakui di Indonesia
3. Melakukan kegiatan separatis yang mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Selain itu masih ada pasal tambahan, yaitu pasal mengenai larangan usulan dari pemerintah:

- (1) Ormas dilarang melakukan kegiatan yang menjadi tugas dan kewenangan aparat penegak hukum dan kewenangan pemerintah
- (2) Ormas dilarang melakukan kegiatan apabila tidak memiliki surat pengesahan badan hukum atau tidak terdaftar pada pemerintah

Masalahnya adalah klausul larangan yang terdapat dalam pasal 61 tersebut dalam pelaksanaannya akan sangat subjektif. Misalnya dalam “kegiatan penyalahgunaan, penistaan, dan penodaan agama yang diakui di Indonesia” akan sangat subjektif di tingkat masyarakat, dan justru berpeluang mengancam kehidupan kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

Selain itu juga dengan penambahan klausul mengenai “ormas dilarang melakukan kegiatan apabila tidak memiliki surat pengesahan badan hukum atau tidak terdaftar pada pemerintah” maka secara tidak langsung semua wadah berkumpul harus memiliki surat pengesahan atau surat keterangan terdaftar.

Surat pengesahan badan hukum atau SKT, mensyaratkan syarat administratif yang panjang dan pasti membutuhkan biaya yang cukup besar. Pertanyaannya adalah jika hak untuk berkumpul dan berserikat merupakan hak asasi manusia, maka dengan adanya pasal ini secara tidak langsung menyebutkan bahwa yang dapat berkumpul dan berserikat adalah perikatan/ persekutuan yang memiliki uang yang banyak hanya untuk melengkapi persyaratan administratif pendirian. Lalu bagaimana dengan “ormas” yang banyak melakukan kerja-kerja di masyarakat tetapi tidak memiliki dana yang cukup untuk pengawasan tersebut.

Larangan-larangan tersebut dalam prakteknya akan menjadi sangat tidak jelas dan bersifat subyektif. Dan dalam implementasinya ke depan, akan menjadi alasan untuk menjatuhkan sanksi bagi ormas yang dianggap membahayakan keutuhan dan keselamatan NKRI. Tentunya ini akan terkait erat dengan pemerintahan yang berkuasa di masa yang akan datang.

### **7. Tentang Penjatuhan Sanksi (Pasal 62)**

Adanya sanksi berupa pembekuan Ormas menunjukkan bahwa paradigm yang dibangun dalam RUU Ormas ini tidak beranjak dari pandangan stabilitas dan ketertiban umum yang dahulu dijadikan Pemerintah Orde Baru untuk menindak setiap gerakan yang dianggap “anti pemerintah”.

RUU Ormas ini juga mengindikasikan bahwa Pemerintah belum mampu untuk meninggalkan taktik refresif dalam mengendalikan dan membatasi “ancaman” terhadap Pemerintah. Tindakan ini tentu akan sangat berbahaya bagi kelangsungan reformasi dan demokrasi yang selama ini berjalan. Selain itu, tindakan refresif yang dilakukan Pemerintah juga tidak akan mampu memperbaiki situasi kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Justru akan memperparah ketegangan antara Pemerintah dengan masyarakat sipil. Menekan atau membatasi kebebasan orang untuk berkumpul dan berserikat akan menciptakan kembali “suatu situasi eksplosif” yang dapat meledak sewaktu-waktu. Mungkin Reformasi Jilid II.

### **IV. Kesimpulan**

Secara jelas dan komprehensif Konstitusi Indonesia dan berbagai instrumen hak asasi manusia telah melindungi hak dan kebebasan setiap orang untuk berserikat dan berkumpul. Hak atas kebebasan berserikat ini tidak boleh diintervensi baik oleh negara maupun pihak lain. Hal ini disebabkan karena pentingnya hak bebas berserikat bagi adanya dan berfungsinya demokrasi secara substansial. Aspirasi dan kepentingan individu dan masyarakat akan lebih bisa diperjuangkan melalui sebuah perkumpulan dengan orang lain baik melalui partai politik, kelompok profesional, organisasi hobby maupun perserikatan lainnya dalam rangka memperjuangkan kepentingan mereka. Oleh karenanya, menjadi kewajiban Negara untuk melindungi aspirasi masyarakat yang tergabung dalam organisasi kemasyarakatan. Namun, organisasi kemasyarakatan-organisasi kemasyarakatan ini juga harus tetap menghormati dan mempromosikan hak-hak asasi warga masyarakat lainnya, yakni dalam kerangka dan tujuan yang “damai”.

Pembatasan-pembatasan terhadap kebebasan dasar ini pada dasarnya dibolehkan dengan alasan “keadaan darurat umum yang mengancam kehidupan bangsa dan keberadaannya

harus dinyatakan secara resmi". Pembatasan itu harus diberlakukan hanya "sejauh hal itu dibutuhkan sekali oleh urgensi situasi". Disamping itu, kebebasan mengungkapkan pendapat dapat jadi sasaran pembatasan tertentu, tetapi "itu hanya sebatas yang ditentukan undang-undang" dan perlu untuk melindungi keamanan nasional, ketertiban umum. Kesehatan atau moral masyarakat. Kebebasan berserikat dan berkumpul dapat dibatasi atas dasar semua yang tersebut di atas maupun demi kepentingan melindungi hak-hak dan kebebasan orang lain. Tapi, pembatasan itu harus dicantumkan dalam undang-undang dan diperlukan dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Pengaturan yang sangat ketat seperti yang terdapat dalam RUU Ormas ini terutama mengenai persyaratan pendirian, larangan dan sanksi, justru akan membatasi kebebasan berkumpul dan berserikat. Padahal jika dilihat dalam kehidupan berdemokrasi, hak berkumpul secara damai merupakan bagian dari kebebasan dasar, terutama yang terdapat dalam hak sipil dan politik. Keberadaan dari wadah berkumpul tersebut juga memiliki peran yang cukup besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sehingga "ketakutan atau kekhawatiran" yang sering muncul dalam pembahasan mengenai maraknya ormas-ormas menjadi tidak relevan.

Kekhawatiran dan ketakutan Pemerintah terhadap aksi-aksi Ormas "anarkis" yang melanggar hukum seharusnya dapat ditindaklanjuti dengan penegakan hukum yang tegas dari aparat penegak hukum.

Jakarta, 27 Maret 2013

**Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)**