

**PERGESERAN PERAN PEMERINTAH TERHADAP PENGAWASAN ORGANISASI
KEMASYARAKATAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG ORGANISASI
KEMASYARAKATAN DI INDONESIA**

Oleh : Muhammad Izzul Islami
Pembimbing I : Dr. Emilda Firdaus, SH, MH
Pembimbing II : Dr. Dessy Artina, SH., MH
Alamat: Jln. Alpukat 01, Blok C17 A No. 16, Pandau Jaya, Kampar, Riau
Email : izzulmuhammad@gmail.com / Telepon : 0852-7494-5565

ABSTRACT

Based on the number of Community Organizations that were born since the tap was opened by the government, the government took steps or roles by issuing Legislation regarding Community Organizations, the quick step taken was to issue Government Regulations in lieu of Laws (Perppu), namely Perppu Number 2 Year 2017 regarding amendments to Law Number 17 of 2013 concerning Social Organizations issued and signed by President Jokowi on July 10, 2017 and approved by the House of Representatives as Law through Plenary Session on October 24, 2017.

This research is a normative legal research, because it is based on library research which takes excerpts from reading books, literature, or supporting books that have relation to the problem to be studied, assisted with primary, secondary and tertiary data sources. This study uses qualitative data analysis and produces descriptive data.

From the results of the study, it was concluded that, First, in the current CSO Law namely Law Number 16 Year 2017 there was a reduction in the portion of the government's role in CSO oversight compared to the previous CSO Law. Which, Law No.17 of 2013 has increased the role of government in supervision compared to Law No. 8 of 1985. In the future, a better arrangement in the future is to increase the number of regulations that focus on government oversight of CSOs, such as how to model development and empowerment of CSOs. So that with a more massive supervision and set forth in the organization of Mass Organizations, it will provide the right to freedom of association to be more accommodated and directed in accordance with our country's ideology, Pancasila. The author's suggestion is, First, it must re-adjust the role of the government, especially in monitoring CSOs by revising Law 16 of 2017 on this CSO or making special regulations for the supervision of CSOs so that they are in accordance with Pancasila and / or the 1945 Constitution and maintain the spirit of freedom of opinion and gather around. Secondly, In addition to increasing regulations that focus on oversight of CSOs, it can also add instruments by involving the Constitutional Court in the supervision of CSOs, especially in interpreting ideologies that are contrary to the 1945 Constitution. Because the state institution that has the right to interpret the Constitution is the Constitutional Court.

Keywords: Oversight, CSOs, Role of Government

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara hukum bermakna bahwa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, hukum merupakan urat nadi seluruh aspek kehidupan. Elemen-elemen esensial negara hukum yang menjadi ciri tegaknya supremasi hukum antara lain harus ada jaminan bahwa pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya selalu dan senantiasa berlandaskan hukum dan peraturan perundang-undangan.¹

Tujuan utama pembentukan peraturan perundang-undangan menciptakan kodifikasi bagi nilai-nilai dan norma kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat selain dalam rangka merubah masyarakat, tentunya kearah yang lebih baik sesuai doktrin hukum sebagai alat rekayasa sosial.²

Oleh karena itu, yang terpenting adalah semangat dan kemauan politik (*political will*) para penyelenggara negara. Meskipun dirumuskan dengan jelas bahwa Undang-Undang Dasar menganut asas kedaulatan rakyat atau demokrasi, jika para penyelenggara negara tidak berjiwa demokrasi dan tidak mempunyai tekad dan komitmen untuk mewujudkan demokrasi itu dalam kenyataan atau hanya menjadikan demokrasi hanya sebagai retorika semata, maka Pasal yang jelas menentukan adanya demokrasi itu tidak akan terwujud dalam praktik.³ Salah satu bentuk dari kebebasan tersebut tercermin dalam Pasal 28 E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyebutkan bahwa “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”, maka kebebasan tersebut dapat terwujud salah satunya melalui terbentuknya Organisasi Kemasyarakatan (Ormas).

Sejarah Ormas di Indonesia sangatlah Panjang, mereka hadir melintasi berbagai zaman sejak masa kolonialisme Belanda, penjajahan Jepang, orde lama, orde baru dan masa demokrasi orde reformasi sekarang ini.⁴ Kehadiran Ormas merupakan sejarah tumbuh dan berkembangnya kesadaran sekaligus ekspresi kebebasan mengeluarkan pendapat dalam konteks berserikat dan berkumpul.

Ormas di Indonesia mempunyai kedudukan paling strategis bagi proses kebangsaan Indonesia. Tidak sedikit juga sebagian dari Ormas tersebut akhirnya menjadi partai politik yang memelopori gerakan kebangsaan. Pada pemerintahan Orde Baru, secara konkrit banyak Ormas lainnya berdiri meskipun sistem politik pada saat itu kurang memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk berekspresi, pembatasan dan larangan untuk kegiatan yang mengarah kepada hal-hal politik yang harus tunduk dan patuh pada satu kendali.

Semua bentuk organisasi itu dapat dibedakan dalam tiga kelompok besar, yaitu Organisasi Negara atau Orneg, Ormas, dan Organisasi Bisnis atau organisasi usaha (Orbis). Kedua bentuk organisasi yang terakhir, yaitu Ormas dan Orbis, dapat pula kita namakan sebagai Ornon atau Organisasi Non-Negara yang dapat disandingkan dengan pengertian Orneg. Ormas memiliki naskah konstitusi yang biasa disebut dengan istilah Anggaran Dasar atau “*Bylaw*”, sedangkan Orbis yang berbentuk badan hukum di Indonesia biasanya memiliki Akta Notaris yang disahkan sebagai badan hukum, yang berfungsi sebagai Anggaran Dasar Perusahaan. Semua bentuk Anggaran Dasar atau “*Bylaws*” yang dimaksud itu tidak lain sebenarnya adalah konstitusi juga, yaitu konstitusi Ormas atau konstitusi Orbis.⁵

Bertitik tolak dari banyaknya Ormas yang lahir sejak dibuka keran oleh pemerintah, pemerintah mengambil langkah atau peran dengan mengeluarkan Peraturan Perundang-Undangan mengenai Ormas, langkah cepat yang diambil adalah dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

¹ Hotma Hutadjulu, “Optimalisasi Peran Kejaksaaan Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Di Era Otonomi Daerah”, *Jurnal Lex Ex Societatis*. Fakultas Hukum Unsrat Vol. I No. 5, Manado, 2013, hlm. 95

² Dodi Haryono, *Ilmu Perundang-undangan*, Pusat Pengembangan Pendidikan Universitas Riau, Pekanbaru, 2009. hlm. 8

³ Jimly Ashiddiqie, *Loc. Cit.*

⁴ Yon Machmudi, *Sejarah dan Profil Ormas-Ormas Islam di Indonesia*, PKTTI UI, Depok, 2013. hlm. 1.

⁵ Jimly Ashiddiqie, “Perkembangan-Perkembangan Baru Tentang Konstitusi dan Konstitusionalisme dalam Teori dan Praktik” dalam *Sosialisasi Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara*, Bogor, 12 September 2017, hlm. 5.

Undang (Perppu) yaitu Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan yang dikeluarkan dan di tandatangani Presiden Jokowi pada tanggal 10 Juli 2017 dan telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Undang-Undang melalui Rapat Paripurna pada tanggal 24 Oktober 2017.⁶

Melalui Perppu yang telah menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang tersebut, ada beberapa perubahan yang dilakukan terhadap UU No.17 Tahun 2013 antara lain Perubahan pada Pasal 1 angka 1, Pasal 59, Pasal 60, Pasal 61, pasal 62, dan penjelasan pasal 59, kemudian Pasal 63-81 dihapus, muncul Pasal 80A, Pasal 82A, dan Pasal 83A, dan adanya Bab XVIII.

Dasar yang menjadi pertimbangan penting lahirnya Perppu yang telah menjadi UU tersebut adalah Pertama, bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan mendesak untuk segera dilakukan perubahan karena belum mengatur secara komprehensif mengenai keormasan yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga terjadi kekosongan hukum dalam hal penerapan sanksi yang efektif; kedua bahwa terdapat organisasi kemasyarakatan tertentu yang dalam kegiatannya tidak sejalan dengan asas organisasi kemasyarakatan sesuai dengan anggaran dasar organisasi kemasyarakatan yang telah terdaftar dan telah disahkan Pemerintah, dan bahkan secara faktual terbukti ada asas organisasi kemasyarakatan dan kegiatannya yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, Ketiga bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan belum menganut asas *contrarius actus* sehingga tidak efektif untuk menerapkan, menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷

Pengawasan eksternal yang dimaksud adalah peran pemerintah dalam mengawasi, mengontrol segala bentuk kegiatan dari Ormas tersebut supaya tetap melaksanakan kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan AD/ART dan tidak bertentangan dengan konstitusi. Dalam kasus pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), kegiatan yang dilaksanakan HTI di IPB yang melakukan ikrar menegakkan khilafah islamiyah di Indonesia dinilai terindikasi kuat bertentangan dengan tujuan, asas, dan ciri yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas. Aktivitas yang dilakukan nyata-nyata telah menimbulkan benturan di masyarakat yang dapat mengancam keamanan dan ketertiban masyarakat, serta membahayakan keutuhan NKRI.⁸

Sebagaimana disampaikan oleh ketua majelis hakim Tri Cahya Indra Permana di ruang sidang utama PTUN Jakarta "Menimbang bahwa karena penggugat sudah terbukti ingin mendirikan negara khilafah Islamiyah di NKRI tanpa ikut pemilu dan hal tersebut sudah dalam bentuk aksi dan bukan hanya konsep atau pemikiran".⁹ Dalam kasus ini dinyatakan bahwa kegiatan HTI bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 hingga akhirnya dibubarkan. Namun sebelum dinyatakan sebagai ormas yang berbahaya, terlihat tidak adanya pengawasan dari pemerintah sehingga HTI bisa dengan bebas melakukan aksinya dan sampai diasumsikan sebagai ormas yang berbahaya bagi negara.

⁶ Khoulood Beby Bestian, "Perbandingan Pengaturan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang", *Skripsi*, Program Studi (S1) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018, hlm.4.

⁷ Lihat Pertimbangan Huruf C, Huruf D, Huruf E Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan

⁸ <https://news.detik.com/berita/d-3556665/lika-liku-pembubaran-hti-dari-proses-hukum-hingga-perppu>, diakses, tanggal, 20 September 2018.

⁹ <https://news.detik.com/berita/4009665/niat-hti-dirikan-khilafah-kandas-di-pengadilan>

Banyak juga terdapat beberapa organisasi masyarakat berskala nasional maupun daerah sebagaimana contoh yang terjadi di Bali dimana saat ini tengah marak keberadaan organisasi masyarakat seperti Laskar Bali, Baladika Bali, Pemuda Bali Bersatu, dan sebagainya. Keberadaan mereka saat ini sebagai suatu organisasi masyarakat dipandang meresahkan manakala antar organisasi masyarakat tersebut terjadi pertikaian atau perkelahian hingga menimbulkan korban jiwa. Oleh karena keberadaan organisasi masyarakat tersebut oleh masyarakat sering dipandang sebagai bentuk lain dari premanisme yang terorganisir.¹⁰ Dari banyaknya ormas yang bertikai tersebut perlu pengawasan dari pemerintah khususnya agar Ormas-ormas tersebut berjalan sesuai dengan AD/ART, Pancasila dan UUD NRI 1945.

Masalah pembekuan atau pembubaran organisasi-organisasi kemasyarakatan atau asosiasi sukarela lainnya yang dulu pada masa orde baru berbasis pada tindakan sepihak pemerintah yang bersifat politis, pada masa reformasi ini lebih mengedepankan aspek legalitas hukum (yuridis) dalam keputusan akhirnya. Tetapi seiring berjalannya waktu, berubah lagi pada tahun 2017 setelah lahir Perppu Ormas dan dilanjutkan dengan disahkannya sebagai Undang-Undang. Ada beberapa pasal yang dianggap krusial yang ditambah dan dihapus dengan alasan *asas contrarius actus*, sehingga mengakibatkan kembalinya seperti Orde Baru yang berbasis pada tindakan sepihak pemerintah untuk membubarkan suatu Ormas.

Pemerintah mengambil alih semua kewenangan dalam pembubaran Ormas. Akibatnya adalah bisa jadi pembubaran suatu organisasi hanya berdasarkan keputusan politik pemerintah yang sangat bergantung pada kepentingan-kepentingan parsial pemerintah dan pertimbangan-pertimbangan politik semata.¹¹ Seharusnya pemerintah bisa

meningkatkan perannya dalam pengawasan setiap Ormas agar semakin banyak Ormas lahir dan berkembang maju kedepan dalam membangun bangsa. Sehingga tidak serta merta langsung kepada pembubaran.

Sebagai wujud adanya negara yang dijalankan oleh pemerintahan, negara tidak boleh pasif atau bahkan abai terhadap Ormas yang sejatinya adalah mitra bagi pemerintah. Tetapi negara harus berperan secara aktif untuk menyikapi gerak langkah Ormas sejak dari awal pembentukan sampai pembubaran agar tidak adanya Ormas yang tidak sejalan dengan tujuan nasional dan mengabaikan hukum. Sehingga harus terus diawasi baik itu dalam bentuk pembinaan, kerjasama dan sebagainya. Hal ini diperlukan sebagai penegas kewibawaan dan kemampuan suatu negara untuk dapat mengatur, menegur, dan menertibkan warga negaranya yang tidak mematuhi dan atau menabrak aturan hukum yang berlaku di Indonesia.

Oleh karena itu, peneliti bermaksud membahas mengenai bagaimana sebenarnya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap Ormas, yang peneliti beri judul **“Pergeseran Peran Pemerintah terhadap Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan (ORMAS) Berdasarkan Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan di Indonesia”**.

B. Rumusan Permasalahan

1. Bagaimanakah pergeseran peran pemerintah terhadap pengawasan Ormas berdasarkan Undang-Undang Ormas di Indonesia ?
2. Bagaimanakah pengaturan yang lebih baik kedepannya dalam peran pemerintah terhadap pengawasan Ormas di Indonesia ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1) Tujuan

1. Untuk mengetahui pergeseran peran pemerintah terhadap pengawasan Ormas berdasarkan Undang-Undang Ormas di Indonesia.
2. Untuk mengetahui pengaturan yang lebih baik kedepannya dalam peran pemerintah terhadap pengawasan Ormas di Indonesia.

¹⁰ Putu Eva Ditayani Antari, “Pengaturan Larangan dan Sanksi Organisasi Masyarakat (Ormas) Sebagai Pembatasan Hak Berserikat dalam Negara Demokrasi”, *Jurnal Hukum*, Undiknas Vol 2 No 2, Bali, Tahun 2015, hlm. 145

¹¹ M. Beni Kurniawan, “Konstitusionalitas Undang-Undang No 16 Tahun 2017 Tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Masyarakat Ditinjau Dari UUD 1945 dan Konsep Negara Hukum (*rechstaat*)”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Fakultas

Hukum UI Tahun ke-48 No.2 April-Juni 2018, Jakarta, hlm. 458.

2) Kegunaan Penelitian

1. Penelitian ini berguna bagi penulis sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana.
2. Untuk mengembangkan pengetahuan penulis khususnya tentang peran pemerintah terhadap pembentukan, pengawasan dan pembubaran Ormas terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia.
3. Sebagai sumbangan pemikiran penulis terhadap almamater dalam menambah khasanah hukum tata negara yang berkenaan dengan peran pemerintah terhadap pembentukan, pengawasan dan pembubaran Ormas dan sebagai referensi penulisan skripsi selanjutnya.
4. Memberikan masukan pemikiran atau evaluasi kepada Pemerintah dan terkhusus terhadap Kementerian Hukum dan HAM Indonesia.

D. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum dalam berbagai literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam tempus dan locus yang berbeda, sangat tergantung pada ideologi dan sistem politik suatu negara.¹² Karena itu dalam penelitiannya, Tahir Azhary sampai pada kesimpulan bahwa istilah negara hukum adalah suatu *genus begrip* yang terdiri dari lima konsep, yaitu konsep negara hukum menurut Al-Qur'an dan Sunnah yang diistilahkannya dengan nomokrasi Islam, negara hukum dalam konsep Eropa Kontinental yang disebut *rechstaat*, konsep *rule of law* di negara-negara yang *common law*, konsep *socialist legality* di negara-negara ekskomunis serta konsep negara hukum Pancasila.¹³

Konsep negara hukum tidak terlepas dari aturan-aturan hukum. Aturan hukum terdiri dari prinsip-prinsip umum demokrasi, teks konstitusi, prinsip-prinsip tidak tertulis dari konstitusi, undang-undang, yurisprudensi,

serta kebiasaan.¹⁴ Terlepas dari berbagai konsep negara hukum tersebut, karakteristik utama dari negara hukum adalah adanya seperangkat prinsip hukum yang harus dihormati dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, termasuk oleh pembentuk Undang-Undang terikat kepadanya.¹⁵ Penghormatan terhadap prinsip hukum merupakan bentuk pembatasan kekuasaan, sehingga hukum berada di atas kekuasaan. Para ahli mendefinisikan negara hukum sebagai negara yang memiliki ciri-ciri, yaitu adanya:

- i. Pembagian Kekuasaan;
- ii. Perlindungan hak asasi manusia;
- iii. Pelaksanaan pemerintahan berdasarkan undang-undang;
- iv. Supremasi Hukum;
- v. Kekuasaan peradilan yang independen;
- vi. Peradilan tata usaha Negara;
- vii. Pemerintahan demokratis.¹⁶

2. Teori Hak Asasi Manusia

Pemikiran mengenai Hak Asasi Manusia mengalami pasang surut sejalan dengan peradaban manusia dalam ikatan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Munculnya HAM pada awalnya merupakan buah pikir setiap manusia itu sendiri tentang bagaimana memikirkan dirinya dan lingkungan alam semesta yang kemudian berkembang paham, konsep, teori tentang kedaulatan Tuhan.¹⁷

Hak asasi manusia mencakup kondisi ideal dan standar hidup manusia yang bersifat universal dan disetujui oleh masyarakat seluruh dunia.¹⁸ Terdapat beberapa kebebasan mendasar yang dimiliki manusia kapanpun dan dimanapun berpijak, dan yang menentukan hadir tidaknya demokrasi substansial dalam Negara tersebut.

¹⁴ Gregory Tardi, "The Democracy Manifesto", *Journal of Parliamentary and Political Law*, Thomson Reuters Canada Limited, Edisi November 2014, hlm. 611 diakses melalui <https://1.next.westlaw.com/Document/> tanggal pada 29 Oktober 2018 pukul 11.00 WIB.

¹⁵ Brian Z. Tamanaha, *Law as a Means to an End, Threat to the Rule of Law*, New York; Cambridge University Press, 2006. hlm.26

¹⁶ Hamdan Zoelva, Op. Cit

¹⁷ Emilda Firdaus, *Hukum Tata Negara*, UR Press, Pekanbaru, 2012. hlm.77

¹⁸ Emilda Firdaus, "Bentuk Kekerasan Terhadap Perempuan dalam Perspektif Hak Asasi Manusia", *Jurnal Konstitusi*, BKK Fakultas Hukum Universitas Riau Kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi, 2012, hlm. 24.

¹² Hamdan Zoelva, *Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila*, Dalam *Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi RI, 2009. Hlm 217

¹³ Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta, Kencana, 2003. hlm. 83

Kebebasan-kebebasan tersebut adalah kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi (*freedom of association*), kebebasan berkumpul (*freedom of assembly*), dan kebebasan menyatakan pendapat (*freedom of expression*).¹⁹

Merujuk kepada instrumen Internasional hak asasi manusia, kebebasan-kebebasan di atas merupakan irisan hak yang terdapat dalam rumpun hak sipil dan politik dan masuk dalam kovenan hak sipil dan politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) sekaligus sebagai konvensi generasi pertama setelah lahirnya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM).²⁰ Kebebasan berserikatan atau berorganisasi lebih lanjut secara umum dapat ditemukan dalam Pasal 20 DUHAM yang menyatakan sebagai berikut:

- 1) Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berserikat tanpa kekerasan.
- 2) Tidak seorang pun boleh dipaksa untuk memasuki suatu perkumpulan.

3. Teori Demokrasi

Sebagaimana kita ketahui Bersama, istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani. *Demos* artinya rakyat dan *Kratein* yang artinya pemerintah. Hal ini berarti kekuasaan tertinggi yang dipegang oleh rakyat. Menurut Abraham Lincoln demokrasi adalah Pemerintah yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of people, by the people, and for the people*).²¹ Sementara itu menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia (KUBI) merumuskan demokrasi adalah bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya, atau disebut juga

pemerintahan rakyat, dan gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara.²²

Menurut konsep demokrasi, kekuasaan menyiratkan arti politik dan pemerintahan, sedangkan rakyat dan warga masyarakat didefinisikan sebagai warga Negara. Kenyataannya baik dari segi konsep maupun praktek, *demos* bukan lah rakyat keseluruhan tetapi hanya *populous* tertentu yakni mereka yang berdasarkan tradisi dan kesepakatan formal mengontrol akses ke sumber-sumber keleluasan yang berkaitan dengan urusan publik atau pemerintahan.

Menurut pendapat J.J. Rousseau Rakyat dalam demokrasi bukan lah penjumlahan dari pada individu-individu di dalam Negara itu, melainkan kesatuan yang di bentuk oleh individu-individu dan yang mempunyai kehendak, kehendak mana yang dipilih oleh individu tersebut melalui perjanjian-perjanjian masyarakat.²³

E. Kerangka Konseptual

1. Peran adalah ikut ambil bagian dalam suatu kegiatan, keikutsertaan secara aktif dan partisipasi.²⁴
2. Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁵
3. Organisasi Kemasyarakatan adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan

¹⁹ Laporan Monitoring dan Evaluasi Implementasi Tahun Ketiga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas), Disiapkan oleh Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB)

²⁰ Hak atas kebebasan berserikat juga terdapat dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1966 yang sudah disahkan oleh UU Nomor 12 Tahun 2005. Pasal 22 ayat (1) Konvenan Inteenasional Hak Sipil dan Politik menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat dengan orang lain, termasuk hak untuk membentuk dan bergabung dengan serikat buruh untuk melindungi kepentingannya.

²¹ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2002, hlm. 15.

²² Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokusmedia, Bandung, 2007, hlm. 34.

²³ Soehino, *Op. Cit*, hlm. 243.

²⁴ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001. hlm. 855

²⁵ Pasal 1 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁶

4. Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut.²⁷

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah jenis penelitian hukum yaitu penelitian yang dilakukan dengan mempergunakan sumber data sekunder.²⁸ Penelitian hukum normatif ini lebih menitik beratkan pada asas kepastian hukum dan dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas.²⁹

2. Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif, data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literature atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian.³⁰ Data sekunder dalam penelitian dapat dibedakan menjadi 3 yaitu:

a) Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*)³¹. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 Tentang Organisasi Kemasyarakatan; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang

Organisasi Kemasyarakatan; Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang.

b) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan penjelasan bahan hukum primer, yaitu yang dapat berupa rancangan peraturan perundang-undangan, hasil-hasil penelitian, hasil karya ilmiah dari kalangan hukum, dan lainnya.³²

c) Bahan Hukum Tersier

Yaitu Berupa komplementer untuk bahan hukum sekunder dan tersier contohnya adalah Kamus Hukum (*Black's Law Dictionary*).³³

3. Teknik Pengumpulan Data

Kajian Kepustakaan yaitu menggunakan teknik pengumpulan data baik dengan cara membaca buku, jurnal-jurnal yang terkait dengan tajuk permasalahan dalam proposal dan atau referensi lain.

4. Analisis Data

Dalam Penelitian ini analisis yang dilakukan adalah analisis kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif dengan mengumpulkan semua data yang diperlukan yang diperoleh dari bahan hukum primer dan sekunder.³⁴ Selanjutnya, penulis menarik suatu kesimpulan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus. Dimana dalam mendapatkan suatu kesimpulan dimulai dengan melihat faktor-faktor yang nyata dan diakhiri dengan penarikan suatu kesimpulan yang juga merupakan fakta, dimana kedua fakta tersebut dijumpai oleh teori-teori.³⁵

²⁶ *Ibid*, Pasal 1 Ayat 1

²⁷ Muhammad Busro, *Teori-Teori Manajemen Sumber Daya Manusia*, PrenadaMedia Group, Jakarta, 2018, hlm. 143.

²⁸ Joko Subagyo, *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktik*, PT. Rineka Cipta, Jakarta: 2015, hlm. 88.

²⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 62

³⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum-Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2015, hlm. 34.

³¹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 47.

³² Suteki dan Galang Taufani, *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm.216

³³ *Ibid*, hlm, 212.

³⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2007, hlm. 25

³⁵ Aslim Rasyad, *Metode Ilmiah; Persiapan Bagi Peneliti*, UNRI Press, Pekanbaru, 2005, hlm. 7.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah

Pengertian Pemerintah dalam bahasa Belanda disebut “*overheid*” “*gouvernement*”, dalam istilah Inggris “*governement*”. Populer dalam istilah Indonesia sekarang adalah “Penguasa”.³⁶ Dalam percakapan sehari-hari penggunaan istilah “pemerintah” dan “pemerintahan”, sering dicampur adukkan. Seakan-akan keduanya mempunyai arti yang sama, padahal keduanya mempunyai arti berbeda.

Pemerintah merupakan pemangku jabatan dalam pemerintahan yang bertugas untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang telah melekat pada lingkungan jabatan-jabatan. Sedangkan pemakaian istilah *Government* dalam bahasa Inggris juga telah menimbulkan kesalahpahaman. Banyak orang yang tidak menyadari bahwa kata tersebut mengandung dua arti, yaitu arti luas yang mengartikan bahwa pemerintah adalah pemerintah di bidang legislatif, yudikatif, dan sebagainya. Sedangkan dalam arti sempit, pemerintah adalah pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit pemerintah sebagai penyelenggara administrasi Negara.³⁷

Secara etimologis, menurut Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang³⁸ mendefinisikan pemerintah sebagai berikut; Istilah pemerintah berasal dari kata “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu, sehingga dapatlah dikatakan bahwa:

1. Pemerintah adalah kekuasaan tertinggi untuk memerintah dalam suatu negara. Pemerintah adalah nama subyek yang berdiri sendiri, sebagai contoh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
2. Pemerintahan dilihat dari segi Bahasa berasal dari kata pemerintah, merupakan subyek yang mendapat akhiran *an*. Artinya pemerintah sebagai subyek melakukan tugas atau kegiatan. Sedangkan cara

melakukan tugas atau kegiatan itu disebut pemerintahan. Atau dengan kata lain pemerintahan disebut juga perbuatan memerintah. Sedangkan tambahan akhiran *an* dapat juga diartikan sebagai bentuk jamak atau dapat diartikan lebih dari satu pemerintahan.

Pengertian Pemerintahan yang lebih lengkap dikemukakan oleh Mariun. Istilah pemerintahan menunjuk kepada tugas pekerjaan atau fungsi. Sedangkan istilah pemerintah menunjuk kepada badan, organ, atau alat perlengkapan yang menjalankan fungsi atau bidang tugas pekerjaan. Dapat dikatakan kalau pemerintahan menunjuk kepada objek, sedangkan istilah pemerintah menunjuk kepada subjek.³⁹

Sesuai dengan kerangka konseptual yang penulis buat, pemerintah disini fokus terhadap Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia. Karena Undang-Undang Ormas yang terbaru, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang, peranan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan lebih dominan diatur dalamnya daripada Pemerintahan Daerah.

B. Tinjauan Umum Tentang Organisasi Kemasyarakatan (Ormas)

Organisasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu “*Organon*” dan istilah Latin, yaitu “*Organum*” yang berarti: alat, bagian, anggota, atau badan.⁴⁰ Menurut Baddudu-Zain, organisasi adalah susunan, aturan atau perkumpulan dari kelompok orang tertentu dengan latar dasar ideologi (cita-cita) yang sama.⁴¹ Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas menurut Undang-Undang adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela

³⁶ M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 105.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014, hlm. 210

³⁸ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1995, hlm 54.

³⁹ Mariun, *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*, UGM Press, Yogyakarta, 1969, hlm.6.

⁴⁰ M. Manulang, *Dasar-dasar manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 67

⁴¹ J. S Badudu, Sutan Muhammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm 967

berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴²

Organisasi kemasyarakatan menjadi sarana untuk menyalurkan pendapat dan pikiran bagi anggota masyarakat Warganegara Republik Indonesia dan dinilai memiliki peranan yang sangat penting dalam meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat dalam mewujudkan masyarakat Pancasila berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka menjamin pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa, menjamin keberhasilan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, dan sekaligus menjamin tercapainya tujuan nasional.⁴³

C. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan

Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sedangkan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi ada juga yang tidak setuju akan disamakannya istilah *controlling* ini dengan pengawasan, karena *controlling* pengertiannya lebih luas daripada pengawasan dimana dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.⁴⁴

Pada akhirnya dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian “*controlling*” ini dengan pengawasan.⁴⁵ Istilah pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan kontrol. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan. Jadi kalau kata mengontrol berarti mengawasi juga memeriksa.⁴⁶ Pengawasan juga termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata “kendali”, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar.⁴⁷

Pengawasan merupakan fungsi manajemen yang sangat berkaitan erat dengan pencapaian tujuan organisasi, sehingga pengawasan dalam organisasi apapun menjadi mutlak dilakukan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh G.R. Terry, yang mengatakan bahwa dalam rangka pencapaian tujuan suatu organisasi, termasuk negara sebagai organisasi kekuasaan terbesar seyogyanya menjalankan fungsi-fungsi manajemen yang terdiri dari: perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), memberi dorongan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*).⁴⁸

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Peran Pemerintah Terhadap Pengawasan Ormas

1. Perjalanan Undang-Undang Ormas

Dalam sejarah perjuangan kemerdekaan negara Republik Indonesia, Ormas merupakan wadah utama dalam pergerakan kemerdekaan, diantaranya Boedi Oetomo, Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama, dan Ormas lain yang didirikan sebelum kemerdekaan Republik Indonesia. Peran dan rekam jejak Ormas yang telah berjuang secara ikhlas dan sukarela tersebut mengandung nilai sejarah dan merupakan aset bangsa yang sangat penting bagi perjalanan bangsa dan negara. UU pertama hadir untuk mengkomodasi

⁴² Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang

⁴³ Catur Wibowo dan Herman Harefa, “Urgensi Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan Oleh Pemerintah”, *Jurnal Bina Praja Badan Penelitian dan Pengembangan (BPP) Kementerian Dalam Negeri*, Volume 7 Nomor 1 Edisi Maret 2015, hlm. 3

⁴⁴ Victor M Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 18

⁴⁵ Nur Asyiah, *Hukum Administrasi Negara*, Deepublish, Yogyakarta, 2018, hlm.82

⁴⁶ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm. 521

⁴⁷ Nur Asyiah, *Loc. Cit.*

⁴⁸ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 15

pertumbuhan Ormas di Indonesia yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 yang mengatur cukup umum. Terdapat 20 pasal yakni mengatur apa itu ormas dan fungsinya, bagaimana pengaturan pembinaannya serta pembekuan dan pembubaran Ormas.

Dinamika perkembangan Ormas dan perubahan sistem pemerintahan membawa paradigma baru dalam tata kelola Ormas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pertumbuhan jumlah Ormas, sebaran dan jenis kegiatan Ormas dalam kehidupan demokrasi makin menuntut peran, fungsi dan tanggung jawab Ormas untuk berpartisipasi dalam upaya mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia, serta menjaga dan memelihara keutuhan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peningkatan peran dan fungsi Ormas dalam pembangunan memberi konsekuensi pentingnya membangun sistem pengelolaan Ormas yang memenuhi kaidah Ormas yang sehat sebagai organisasi nirlaba yang demokratis, profesional, mandiri, transparan, dan akuntabel. Oleh karena itu, dinamika Ormas dengan segala kompleksitasnya menuntut pengelolaan dan pengaturan hukum yang lebih komprehensif melalui undang-undang.⁴⁹

Dinamika Ormas dengan segala kompleksitasnya menuntut pengelolaan dan pengaturan hukum yang lebih komprehensif, mengingat UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Ormas sudah tidak sesuai dengan kebutuhan dan dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal inilah yang melatarbelakangi lahirnya UU Nomor 17 Tahun 2013 sebagai pengganti UU Nomor 8 Tahun 1985 yang sudah berlaku selama kurang lebih 18 tahun.⁵⁰

Untuk mengakomodasi dinamika dan perkembangan Ormas tersebut pemerintah telah mengeluarkan UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang menggantikan UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang dirasakan sudah kurang sesuai dengan perkembangan. Dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 terdapat 87 pasal baru daripada UU

sebelumnya. Karena memang dirubah secara total daripada UU sebelumnya.

Pada ketentuan umumnya sedikit berubah dan bertambah salah satunya yakni Pasal 1 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2013 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan organisasi kemasyarakatan adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Mengacu pada definisi tersebut, maka dalam UU No. 17 tahun 2013 ini, segala macam organisasi bisa masuk ke dalam pengertian ormas, baik organisasi yang bersifat sosial maupun non-profit. Selain itu, berbagai bentuk organisasi seperti asosiasi atau perkumpulan keilmuan/profesi/hobi baik berurusan maupun tidak, pengajian, paguyuban keluarga, yayasan yang mengelola lembaga pendidikan rumah sakit, panti asuhan, dan berbagai organisasi lainnya berada pada kategori ormas sesuai dengan yang diatur dalam pengertian tersebut.⁵¹

Dengan demikian maka definisi ormas sangat luas cakupannya. Dalam hal ini kemudian pemerintah memiliki wewenang untuk menentukan ormas tersebut bisa diterima atau tidak, karena tiap ormas mempunyai kewajiban mendaftarkan diri pada pemerintah dengan berbagai persyaratan. Pemerintah akan menseleksi apakah ormas tersebut boleh melakukan aktivitas atau tidak. Pada tahun 2013 di Indonesia ada sekitar 139.957 ormas yang terdaftar, dengan rincian 65.577 ormas tercatat di Kemendagri, 25.406 tercatat di Kemensos dan 48.886 tercatat di Kemenkumham. Data tersebut belum ditambah ormas yang terdaftar di kementerian Kemenlu, Kemenhut dan lainnya.⁵²

Kemudian pada tahun 2017, karena anggapan dan ketakutan pemerintah terhadap hadirnya Ormas Radikal membuat pemerintah mengeluarkan Perppu. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Masyarakat (Ormas) telah disahkan menjadi undang-

⁵¹ Catur Wibowo dan Herman Harefa, *Op. Cit.*, hlm.2

⁵² Badan Legislasi DPR RI, Naskah Akademik Undang-undang Organisasi Kemasyarakatan. Kalyanamitra, Catatan Media, Juli 2013.

⁴⁹ M. Beni Kurniawan, *Op. Cit.*, hlm. 463

⁵⁰ M. Beni Kurniawan, *Op. Cit.*, hlm. 463.

undang melalui proses voting di DPR RI. Sejak awal lahirnya, Perppu tersebut telah menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat. Pihak yang kontra menganggap Perppu tersebut sebagai tanda matinya demokrasi. Pro dan kontra juga terlihat dalam pembahasan Perppu menjadi undang-undang di DPR RI. Sebagian besar fraksi menyetujui Perppu dan sebagian lainnya menolak. Pada akhirnya, pada tanggal 24 Oktober 2017 Perppu tersebut disahkan menjadi UU Ormas terbaru yakni Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang

2. Peran Pemerintah terhadap Pengawasan Ormas

Dalam hal ini penulis melihat dalam UU Ormas yang ada selama ini, adanya tiga pengaturan secara garis besar yaitu pengaturan pembentukan, pengawasan dan pembubaran Ormas. Pengaturan pembentukan dimulai dari pendaftaran sampai pada bagaimana AD/ART suatu Ormas. Kemudian pengaturan pengawasan dimulai dari telah terdaftarnya suatu Ormas, pembinaan Ormas, sampai pada akhirnya Ormas tersebut akan dibubarkan. Dan pengaturan pembubaran dimulai dari larangan sampai pada pencabutan status badan hukum Ormas tersebut. Dalam pembahasan ini yang menjadi titik fokus penulis adalah pada pengaturan Pengawasan

Penulis merumuskan, dalam perjalanan Undang-Undang Ormas di Indonesia ini ada naik turunnya peran pemerintah khususnya dalam hal pengawasan terhadap Ormas. Dari dasarnya UUD NRI 1945 yang mengatur, kemudian 40 tahun kemudian pada zaman orba baru diatur dalam undang-undang yang diatur secara umum yakni dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 dimana saat itu setiap Ormas wajib berasaskan Pancasila. Dalam UU ini hanya mengatur pengawasan dalam 1 pasal saja yakni pasal 18 yang mengatur pembinaan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Dilanjutkan 18 tahun kemudian pengaturan yang komprehensif dan sudah cukup menjurus dengan bertambah banyaknya pasal-pasal untuk mengakomodasi perkembangan ormas

yang semakin tumbuh dan hadir pada era reformasi. Di dalamnya terdapat pengaturan pengawasan internal dan eksternal dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013. Begitu juga pada UU selanjutnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 yang tidak ada perubahan yang signifikan terhadap pengaturan pengawasannya. Hanya saja pada perjalanan UU sebelumnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 ada supremasi hukum yakni penambahan pengaturan terhadap pengawasan, tetapi kemudian semakin kesini pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 justru pemerintah mengesampingkan supremasi hukum tersebut. Karena pemerintah menghapusnya proses pengadilan dalam beberapa pasal di UU sebelumnya.

Dalam perjalanan undang-undang tersebut terlihat peran pemerintah mencederai hak berserikat dari setiap warga negara yang mana hak tersebut dilindungi UU No. 17 Tahun 2013 tadi dan justru dicerai karena disahkannya PERPPU No. 2 Tahun 2017 menjadi UU No. 16 Tahun 2017. Mencederai karena ada proses pembubaran yang begitu cepat dan sepihak oleh pemerintah sehingga adanya pembatasan kebebasan berserikat dan berkumpul

Pada UU No. 16 Tahun 2017 Penulis menilai pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap Ormas bertentangan dengan UUD 1945 pasal 28 dan cenderung bersifat otoriter. Karena pemerintah menghapus Mekanisme peradilan (*due process of law*) yang mana itu bagian dari ciri negara hukum. Dan didalamnya adanya maksud pengawasan terakhir terhadap Ormas yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 sebelum kepada tahap pembubaran. Maksud sebagai proteksi akhir dari pengawasan, karena untuk menjaga eksistensi dan pentingnya hak bebas berserikat dan berkumpul bagi adanya dan berfungsinya demokrasi. Sesuai dengan teori HAM manusia memiliki kebebasan mendasar kapanpun dan dimanapun berpijak. Sehingga kata Nowak hak ini tidak boleh diintervensi oleh negara dan pihak lainnya. Selain itu ciri negara hukum lainnya ada peradilan tata usaha negara, di dalam UU No. 16 Tahun 2017 ketentuan pasal 61 menyebutkan pencabutan Surat Keterangan Terdaftar Ormas oleh Menteri yang mana ini akan bisa menjadi objek sengketa TUN. Menjadi pengawasan akhir karena dalam tata usaha negara pengawasan

merupakan syarat pengenaan sanksi. sehingga apabila pengawasan terhadap Ormas belum atau sedikit terlaksana maka sanksi dalam bentuk pembubaran itu sejatinya belum bisa diterapkan kepada Ormas.

Pada akhirnya memang terjadi pergeseran yaitu ada naik turunnya peran pemerintah selama perjalanan Undang-Undang Ormas di Indonesia sampai hari ini dalam hal pengawasan. Selain itu bisa dilihat dari pengurangan porsi peranan pemerintah dalam pengawasan Ormas dibandingkan dengan UU sebelumnya yang awalnya meningkat kemudian berkurang karena dihapusnya prosedur pengadilan.

B. Pengaturan yang Lebih Baik Kedepannya dalam Peran Pemerintah terhadap Pengawasan Ormas

Keberadaan ormas memberikan kontribusi yang tidak kecil dalam pembangunan. Namun di sisi lain masih banyaknya organisasi masyarakat yang bertindak anarkis dan mengganggu dalam lingkungan masyarakat, akibatnya masyarakat menjadi merasa terancam dan tidak aman. Implementasi UU Ormas secara efektif di lapangan tidak dapat ditunda lagi. Untuk itu seluruh ketentuan operasional dalam rangka implementasi UU Ormas harus sudah tersedia. Hal-hal substansial yang perlu diatur dalam pengawasan ormas adalah aturan-aturan yang rinci mengenai tujuan, bentuk-bentuk, tata cara pengawasan, maupun bentuk-bentuk sanksi yang bisa diberikan oleh pemerintah terhadap Ormas

Pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh cita negara hukum yang tidak lain adalah Pancasila.⁵³ Berbicara pengaturan yang lebih baik kedepannya tentu berbicara bagaimana peraturan itu sesuai dengan asas-asas hukum, agar pengaturan yang ada juga sesuai dengan prinsip negara hukum pancasila.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam kehidupan berbangsa, dapat dibedakan adanya

jenis-jenis organisasi yang bekerja dalam tiga ranah kehidupan bersama, yaitu dalam ranah negara (*state*), masyarakat (*civil society*), dan dunia usaha (*market*). Pembedaan dan bahkan pemisahan ketiganya haruslah dijadikan perspektif baru dalam membangun pengertian-pengertian mengenai organisasi modern, termasuk mengenai organisasi kemasyarakatan sejalan dengan perkembangan ide mengenai prinsip *legal and constitutional government* dan gagasan *good governance*. Bahkan dewasa ini berkembang pula pandangan yang semakin kuat bahwa komunitas organisasi di ketiga ranah negara, masyarakat, dan dunia usaha itu haruslah berada dalam posisi yang seimbang dan saling menunjang satu sama lain untuk menopang dinamika kemajuan bangsa.⁵⁴

Idealnya dengan pemberlakuan peraturan perundang-undangan akan mengubah perilaku maupun sikap tindak masyarakat menjadi sesuai dan juga sebangun dengan norma yang termuat dalam produk hukum positif. Oleh karena itu fungsi hukum dalam kelompok dimaksudkan untuk menerapkan mekanisme kontrol sosial yang akan membersihkan masyarakat dari kejahatan-kejahatan sosial yang tidak dikehendaki sehingga hukum mempunyai fungsi untuk mempertahankan eksistensi kelompok itu.⁵⁵

Dalam kerangka hak asasi manusia dan kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, maka Ormas dapat berbadan hukum atau tidak berbadan hukum. Ormas yang berbadan hukum dapat memilih bentuk perkumpulan atau yayasan. Kedua bentuk Ormas tersebut berkaitan dengan pendirian, bahwa Ormas yang berbadan hukum Perkumpulan didirikan dengan persyaratan berbasis keanggotaan. Sementara, Ormas yang berbadan hukum yayasan didirikan dengan persyaratan tidak berbasis keanggotaan. Pada pendirian, maka persyaratan yang diberlakukan sesuai dan sinkron dengan pengaturan mengenai yayasan dan

⁵⁴ Catur Wibowo dan Herman Harefa, "Urgensi Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan Oleh Pemerintah", *Jurnal Bina Praja Badan Penelitian dan Pengembangan (BPP) Kementerian Dalam Negeri* Volume 7 Nomor 1 Edisi Maret 2015, hlm. 3

⁵⁵ Ledy Diana, "Penyakit Sosial Dan Efektifitas Hukum Di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi No.1 Vol. 2, Fakultas Hukum Universitas Riau, 2011, Pekanbaru, hlm. 168

⁵³ Hamid Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V", *Disertasi*, Program Doktorat Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Depok, 1990, hlm. 345.

perkumpulan. Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, Pasal 9 diatur bahwa yayasan didirikan oleh satu orang atau lebih. Karena itu, pada prinsip umum, maka pendirian Ormas dapat dilakukan oleh satu orang atau lebih.

Mengenai persyaratan pendirian lebih lanjut, maka Ormas yang berbadan hukum yayasan sesuai dengan persyaratan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan. Sementara, Ormas yang berbadan hukum perkumpulan dapat didirikan dengan persyaratan memiliki: akta pendirian; AD/ART; program kerja; sumber pendanaan; surat keterangan domisili; nomor pokok wajib pajak atas nama perkumpulan; pernyataan tidak berafiliasi kepada partai politik; pernyataan tidak sedang dalam sengketa kepengurusan atau dalam perkara di pengadilan; dan pengesahan sebagai badan hukum perkumpulan dari menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang hukum dan hak asasi manusia. Pengesahan sebagai badan hukum perkumpulan tersebut dilakukan setelah meminta pertimbangan dari instansi yang terkait. Salah satu pertimbangannya, instansi terkait lebih memiliki aparatur yang dapat memberikan pertimbangan terhadap ruang lingkup kegiatan ormas tersebut.

Banyaknya jumlah, jenis, bentuk, aktivitas, maupun tujuan Ormas membuat dinamika keormasan sangat tinggi. Pada satu sisi hak-hak dan kebebasan setiap warga negara harus dipenuhi, namun pada sisi lain hak-hak untuk mendapatkan perlindungan keamanan dan ketertiban umum juga harus tetap dapat ditunaikan. Perbedaan-perbedaan antar ormas bisa memunculkan berbagai masalah yang dapat mengganggu ketentraman dan ketertiban masyarakat. Dalam aktivitasnya sehari-hari harus diakui bahwa organisasi masyarakat tidak luput dengan hal-hal negatif yang merugikan masyarakat dan merusak citra organisasi masyarakat itu sendiri. Misalnya muncul organisasi masyarakat dengan motivasi mencari keuntungan ekonomi dan politik atau yang menggunakan cara-cara kekerasan untuk mencapai tujuannya.

Pembangunan hukum harus bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat, dengan kata lain pembangunan harus memiliki konotasi positif terhadap perkembangan masyarakat. Oleh karena itu pembangunan

hukum harus merupakan kebijakan semesta yang disusun berdasarkan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Kebutuhan itu adalah kebutuhan total, menyeluruh dan sistemik.⁵⁶

Pola hukum sebagai sebuah sistem dan darimana sebuah hukum yang efektif harus dimulai dari pembangunan hukum yang harus merupakan skema kebijakan yang di dalamnya melibatkan partisipasi publik, dari berbagi kelompok dan golongan serta menjadi pedoman bagi pemegang mandat untuk merealisasikannya. Agar hukum dapat berfungsi dengan baik dan efektif.⁵⁷ Karenanya

Sesuai dengan teori negara hukum adanya Supremasi Hukum. Pada hari ini, supremasi hukum di Indonesia sedang diuji apakah pemerintah mendahulukan persoalan hukum atau justru mendahulukan kepentingan politik. Tidak adanya persuasif pemerintah dalam pengawasan Ormas sebelum adanya pembubaran suatu Ormas. Sehingga politis atau tidakkah UU Ormas yang hadir sekarang ini. Kalaulah supremasi hukum adanya maka seharusnya langkah terakhir pemerintah adalah melalui jalur pengadilan, karena memang Indonesia adalah Negara Hukum dimana harus adanya Kekuasaan Peradilan yang independent tanpa adanya intervensi kepentingan-kepentingan yang merusak keadilan itu sendiri.

Keberadaan dari wadah berserikat dan berkumpul itu juga memiliki peran yang cukup besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sehingga tidak seharusnya “ketakutan atau kekhawatiran” yang sering muncul dalam pembahasan mengenai maraknya Ormas-ormas menjadi tidak relevan. Sesuai dengan Teori negara hukum yang mana mereka membuat hukum juga harus megadili jika ada pelanggaran hukum. Sehingga kekhawatiran dan ketakutan Pemerintah terhadap aksi-aksi Ormas anarkis yang melanggar hukum atau anggapan-anggapan Ormas itu radikal atau tidak seharusnya dapat ditindak lanjuti dengan penegakan hukum yang tegas dan demokratis dari aparat penegak

⁵⁶ Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Jakarta, 2007, hal. 152

⁵⁷ Widia Edorita, “Menciptakan Sebuah Sistem Hukum yang Efektif: dimana harus dimulai?”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi No.1 Vol. 1, Fakultas Hukum Universitas Riau, 2010, Pekanbaru, hlm. 124

hukum kepada Ormas tersebut. Sehingga itu menjadi langkah pengawasan pemerintah agar Ormas bisa tetap eksis dan berjalan.

Dalam instrumen hukum HAM internasional, pembekuan (suspension) dan *pembubaran organisasi* (dissolution of an association) adalah bentuk pembatasan kebebasan berserikat yang paling keras dan kejam (the severest restrictions) dalam hal penikmatan hak atas kebebasan berserikat di negara demokrasi. Langkah pembekuan kegiatan dan pembubaran organisasi harus selalu memenuhi persyaratan dan pembatasan dalam Pasal 22 ayat (2) Kovenan Hak Sipil dan Politik (ICCPR).

Penulis memandang demokrasi kita adalah bentuk dari hubungan antara masyarakat dengan negara. Untuk itu negara wajib melindungi hak warga negaranya dalam berserikat sebagai bentuk tanggung jawab negara dalam melindungi hak berserikat itu. Dengan adanya konsep demokrasi maka lahirlah kebebasan berserikat yang harus dilindungi. Bentuk perlindungan bersandar pada asas negara hukum. Sehingga sangat erat kaitannya teori demokrasi, hak asasi manusia dan negara hukum dalam mewujudkan pengaturan yang lebih baik kedepannya.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam UU Ormas yang sekarang yakni Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 terjadi pengurangan porsi peranan pemerintah dalam pengawasan Ormas dibandingkan dengan UU Ormas sebelumnya. Yang mana UU No.17 Tahun 2013 tersebut sudah ada peningkatan peran pemerintah dalam pengawasan dibandingkan UU No. 8 Tahun 1985.
2. Pengaturan yang lebih baik kedepannya adalah dengan memperbanyak pengaturan yang fokus pada pengawasan pemerintah terhadap Ormas, seperti bagaimana model pembinaan dan pemberdayaan Ormas. Agar dengan adanya pengawasan yang lebih masif dan dituangkan dalam pengaturan Ormas nantinya, akan memberikan hak kebebasan berserikat itu semakin terakomodasi dan terarah sesuai dengan ideologi negara kita yakni Pancasila.

B. Saran

1. Saran dari penulis harus menyesuaikan kembali peranan pemerintah khususnya dalam pengawasan terhadap Ormas dengan kembali merevisi UU No.16 Tahun 2017 tentang Ormas ini atau membuat peraturan khusus untuk pengawasan Ormas agar yang bersesuaian dengan Pancasila dan atau UUD 1945 dan menjaga semangat kebebasan berpendapat dan berkumpul.
2. Selain memperbanyak pengaturan yang fokus terhadap pengawasan terhadap Ormas juga bisa menambah instrument dengan melibatkan Mahkamah Konstitusi dalam pengawasan Ormas khususnya terhadap penafsiran ideologi Ormas yang bertentangan dengan UUD 1945. Karena Lembaga negara yang berhak menafsirkan UUD adalah Mahkamah Konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Ali, Zainuddin, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ashiddiqie, Jimly, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- _____, 2014, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Asyiah, Nur, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Deepublish, Yogyakarta.
- Badudu, J. S, Sutan Muhammad Zain, 1994 *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Busro, Muhammad, 2018, *Teori-Teori Manajemen Sumber Daya Manusia*, PrenadaMedia Group, Jakarta.
- Firdaus, Emilda, 2012, *Hukum Tata Negara*, UR Press, Pekanbaru.
- Handyaningrat, Soewarno, 1986, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, CV Haji Masagung, Jakarta.
- Haryono, Dodi, 2009, *Ilmu Perundang-undangan*, Pusat Pengembangan Pendidikan Universitas Riau, Pekanbaru.
- Lubis, M. Solly, 1982 *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung.
- Machmudi, Yon, 2013, *Sejarah dan Profil Ormas-Ormas Islam di Indonesia*, PKTTI UI, Depok.
- Manulang, M, 1983, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

- Mahmud, Peter, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Mariun, 1969, *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*, UGM Press, Yogyakarta.
- Nowak, Manfred, 2005, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: 2nd revised edition*, N.P. Engel, Kehl (Germany).
- Rasyad, Aslim, 2005, *Metode Ilmiah; Persiapan Bagi Peneliti*, UNRI Press, Pekanbaru.
- Soehino, 2002, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Madmudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pres, Jakarta.
- _____, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta.
- Suny, Ismail, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta.
- Sujamto, 1987, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Surjadi, Charles dan Sem Samuel Surja, 2019, *Kesehatan Perkotaan di Indonesia*, Grafindo, Jakarta.
- Tamanaha, Brian Z, 2006, *Law as a Means to an End, Threat to the Rule of Law*, Cambridge University Press, New York.
- Yuhana, Abdy, 2007, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokusmedia, Bandung.
- Zoelva, Hamdan, 2009, *Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila, Dalam Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, MK RI, Jakarta.

B. Jurnal/ Skripsi /Wastlaw

- Bahar Elfudllatsani dkk, 2019, “Kajian Mengenai Kebebasan Berkumpul dan Berserikat Pasal 28E Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Melalui Organisasi Kemasyarakatan Kaitannya Dengan Teori Kedaulatan Rakyat Dan Hak Asasi Manusia”, *Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS*, Volume VII Nomor 1, Surakarta.
- Catur Wibowo dan Herman Harefa, 2015, “Urgensi Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan Oleh Pemerintah”, *Jurnal Bina Praja Badan Penelitian dan Pengembangan (BPP) Kementrian Dalam Negeri* Volume 7, Jakarta.
- Emilda Firdaus, 2012, “Bentuk Kekerasan Terhadap Perempuan dalam Perspektif Hak Asasi Manusia”, *Jurnal Konstitusi*, BKK Fakultas Hukum Universitas Riau

Kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi, Pekanbaru.

- Erdiansyah, 2010, “Perlindungan HAM dan Pembangunan Demokrasi di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, BKK Fakultas Hukum Universitas Riau Kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi, Vol. III, Pekanbaru.
- Gregory Tardi, 2014, “The Democracy Manifesto”, *Journal of Parliamentary an Political Law*, Thomson Reuters Canada Limited, Kanada.

C. Peraturan Perundang-undangan

- Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1966 yang sudah disahkan oleh UU Nomor 12 Tahun 2005.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penjelasan dalam Lampiran Dekrit Presiden 5 Juli 1959

D. Website

- https://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_swadaya_masyarakat
- <https://news.detik.com/berita/d-355665/likaliku-pembubaran-hti-dari-proses-hukum-hingga-perppu>, tanggal 20 September 2018.
- <https://nasional.kompas.com/read/2019/11/25/11151051/kemendagri-catat-jumlah-ormas-meningkat-capai-431465-organisasi?page=all>.
- <https://www.neliti.com/publications/229167/bentuk-kekerasan-terhadap-perempuan-dalam-perspektif-hak-asasi-manusia>

E. Monograf

- ELSAM, 2013, “RUU Ormas: Melanggar dan Membelenggu Kebebasan Dasar Manusia” sebagai bahan Diskusi dan Pers Briefing RUU Ormas, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2017, “Perkembangan-Perkembangan Baru Tentang Konstitusi dan Konstitusionalisme dalam Teori dan Praktik”, Bogor.