

KATA PENGANTAR TIM PENYUSUN

Sebagaimana Surat Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No. PHN. 53. HN 01.06 Tahun 2009, Tentang Pembentukan TIM Analisis Dan Eavaluasi Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia. Hal ini berkaitan dengan penugasan untuk perumusan Rancangan Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Organsasi Kemasyarakatan Undang-Undang No. 8 Tahun 1985, dalam bentuk kelompok kerja (TIM) sebanyak 9 orang. Kelompik Kerja sebagai TIM terdiri dari Selaku Ketua Dr. Firdaus Syam M.A, Sekretaris Elyana S.H. Dengan keanggotaan yang terdiri dari Dr. Chairul Huda, A.H., M.H, Gunawan, S.H, Yura Pratama Yudistira, , Subianta Mandala, S.H., LLM, Janilus, SH, MH, dan Sriyati.

TIM telah bekerja untuk melaksanakan tugas sesuai dengan SK diatas tersebut sejak bulan Mei sampai dengan bulan Desember 2009. Melalui pertemuan-pertemuan secara berkala dan simultan telah dilakukan pelaksanaan tugas perumusan rancangan analisis dan evaluasi undang-undang keormasan tahun 1985 melalui mekanisme kerja TIM adalah pembagian tugas atas dasar pengelompokan muatan materi yang terkandung didalam undang-undang yang dibahas. Pertemuan-pertemuan secara berkala yang dihadiri oleh ketua, sekretairs dan para anggota TIM telah dilaksanakan sebanyak 6 kali, dan telah menghasilkan rumusan analisis kritis dari isi undang-undang tersebut, melalui melakukan tukar pikiran dan kajian literatur yang berlanjut dengan terumuskanya apa yang menjadi pandangan, gagasan dan ide dari semua anggota TIM yang terlibat.

Oleh karena itu melalui uraian Kata Pengantar ini, kami atas nama seluruh anggota TIM yang terlibat dengan kelompok kerja ini menyampaikan hasil kerja kami berupa laporan akhir tertulis sebagaimana yang diamanatkan Menteri hukum

dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia melalui Badan Pembinaan Hukum Negara (BPHN).

Untuk itu, izinkanlah kami mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung telah memberikan kepercayaannya. Atas perhatian, pengertian dan kerjasama kami mengucapkan terimakasih, semoga materi ini akan memberikan kemamfaatan bagi kepentingan bangsa dan negara sebagai dimasa datang. Dan semoga Allah Swt, memberkati kita semua. Amien.

Jakarta, Senin 14 Desember 2009,

TIM Evaluasi dan Analisis UU No.8 1985

Ketua

Dr. Firdaus Syam M.A.

**RANCANGAN
ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM
TENTANG
ORGANISASI KEMASYARAKATAN
(UU No. 8 TAHUN 1985)**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi yang bergulir sejak tahun 1998, ditandai dengan jatuhnya Orde Baru. Ini kemudian berlanjut kepada perubahan kehidupan politik kenegaraan secara fundamental, serta kehidupan bangsa yang mengalami berbagai tuntutan-tuntutan baru dan berimplikasi kepada perlunya tatanan hukum baru yang sesuai dan mampu menjawab tantangan jaman.

Pasca reformasi dan tantangan global yang dirasakan segenap bangsa Indonesia, telah menciptakan perubahan demikian cepat, dinamis, berhadapan dengan kondisi yang penuh dengan ketidak pastian dan serba kemungkinan. Keadaan ini bertitik singgung dengan menguatnya proese demokratisasi, keterbukaan, penguatan kearifan lokal, perkembangan informasi dan teknologi dan gaya hidup baru dengan sistem nilai baru yang serba berbasis kebebasan, partisipasi yang tinggi dari kelompok masyarakat baik menyangkut hak-hak asasi manusia, membentuk asosiasi-asosiasi sosial politik, ekonomi sampai kepada sosial budaya, sampai kepada tumbuhnya pranata-pranata baru yang tidak pernah diduga dan dibayangkan akan terjadi.

Dari aspek sistem nilai maupun hukum positif, sebagai bangsa sekaligus masyarakat, Indonesia dengan kedaulatan negaranya, semakin memerlukan kepastian hukum tepat, jelas dan berpihak kepada keadilan

bagi segenap warganegara Indonesia, serta sesuai dengan kebutuhan perubahan kehidupan bangsa itu sendiri yang tentunya tetap berlandaskan kepada Konsitusi Negara Republik Indonesia.

Salah satu perkembangan yang sangat mencolok, munculnya berbagai Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Hampir tiap hari baik di pusat maupun di daerah, lahir organisasi masyarakat atau lembaga swadaya masyarakat dengan berbagai ragam jenis dan orientasi kegiatannya. Fenomena ini sudah barang tentu pada satu sisi dapat dipandang sebagai angin segar bagi perkembangan pemberdayaan masyarakat sipil (*civil society*), sekaligus juga perkembangan kesadaran masyarakat dalam berdemokrasi. Pada sisi lainnya, keragaman jenis kegiatan, dasar pembentukan, cara menjalankan keorganisasian, cara berinteraksi dengan masyarakat, sasaran dalam menggunakan ruang publik dengan paradigmatik yang baru, tentu akan membawa konsekuensi serius bagi tatanan kehidupan masyarakat Indonesia, khususnya berhubungan dengan aturan hukum atau perundang-undangan yang ada.

Apakah undang-undang yang ada masih relevan dan masih mampu mengakomodasi pesatnya dinamika perkembangan yang terjadi itu, jawabnya jelas perlu pengkajian kembali apa yang erlu diperkuat dari materi perundang-undangan yang ada. Kaitannya dengan Undang-Undang Keormasan yang telah diberlakukan selama 20 tahun lebih, yang terkandung dalam UU No. 8 tahun 1985 serta peraturan pemerintah yang menyertainya. Hal ini tentu diperlukan kaji ulang dan evaluasi dengan dilakukan perubahan (penyempurnaan), sesuai dengan tantangan dan perubahan zaman yang menghendaki demikian.

Organisasi kemasyarakatan merupakan sarana untuk menyalurkan pendapat dan pikiran bagi anggota masyarakat, dan mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan keikutsertaan masyarakat secara

aktif guna mewujudkan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berorientasi kepada masyarakat yang, taqwa, cerdas adil dan sejahtera. Dalam bentuk tatanan masyarakat dewasa ini yang sudah tidak “ketat” dalam pola hubungan hirarkis, antara lain dengan menguatnya otonomisasi pengelolaan pemerintahan, menguatnya kemandirian masyarakat.

Pertanyaannya adalah apakah organisasi kemasyarakatan itu harus memiliki struktur yang luas dari tingkat pusat hingga tingkat daerah dalam bentuk perwakilan/cabang/ranting maupun sejenisnya dengan hirarkis dan sistem keorganisasian seperti dimasa lalu? ini juga persoalan baru yang perlu menjadi perhatian dalam kajian dan evaluasi yang harus dilakukan. Hal lain, dapat mengakomodasi untuk menyalurkan pendapat dan pikiran bagi anggota masyarakat atau warganegara dalam bentuk asosiasi atau lembaga yang jaringannya tidak membentuk diri secara struktural hingga ke tingkat lokal, suatu asosiasi yang lebih longgar, sukarela dan spesifik yang kemudian dikenal dengan lembaga swadaya masyarakat.

Pada sisi yang lain, era di reformasi telah tumbuh organisasi dalam bentuk suatu kelompok dengan karakteristik bersifat sektarian atau primordialisme, ini tidak selalu negatif, namun keadaan ini menimbulkan persoalan baru bagaimana mendudukan berbagai organisasi atau perkumpulan tersebut dalam bingkai undang-undang keormasan yang ada saat ini, yang kehadiran undang-undangnya lahir dalam perspektif masyarakat Indonesia dimasa lebih dari 20 tahun yang lalu.

Pendirian organisasi masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat dalam berkumpul dan mengeluarkan pikiran, diatur dalam Pasal 28 UUD 1945, Pasal 28 UUD 1945 menyebutkan bahwa “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan, pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Pada saat ini undang-

undang yang dijadikan instrumen pengaturan Organisasi masyarakat adalah UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Sedangkan yang dimaksud dengan organisasi masyarakat dalam undang-undang ini adalah “organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat Warganegara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperan serta dalam pembangunan dalam rangka mencapai Tujuan Nasional dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila”. Ini kemudian dalam aturan pelaksanaannya dijabarkan melalui PP No.18 tahun 1986 yang mengatur¹ secara detail keberadaan organisasi kemasyarakatan di Indonesia.

Dalam penjelasannya, menyebutkan bahwa salah satu ciri penting dalam organisasi kemasyarakatan adalah kesukarelaan dalam pembentukan dan keanggotaannya. Anggota masyarakat warganegara Republik Indonesia bebas untuk membentuk, memilih, dan bergabung dalam Organisasi Kemasyarakatan yang dikehendaki dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Organisasi Kemasyarakatan juga dapat mempunyai satu atau lebih dari satu sifat kekhususan sebagaimana dimaksud dalam pasal ini, yaitu kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Organisasi atau perhimpunan yang dibentuk secara sukarela oleh anggota masyarakat warganegara Republik Indonesia yang keanggotaannya terdiri dari warganegara Republik Indonesia dan warganegara asing, termasuk dalam pengertian organisasi kemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam pasal ini, dan oleh karenanya tunduk kepada ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

Untuk organisasi atau perhimpunan yang dibentuk oleh Pemerintah seperti Praja Muda Karana (Pramuka), Korps Pegawai Republik Indonesia (KOPRI), dan lain sebagainya, tidak termasuk dalam pengertian Organisasi Kemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam pasal ini. Sekalipun demikian dalam rangka pembangunan nasional sebagai pengalaman Pancasila, organisasi atau perhimpunan tersebut juga berkewajiban untuk menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas dan mengamalkannya dalam setiap kegiatan.

Dilihat dari kurun waktu dan rezim pada saat undang-undang tersebut dibuat, maka bagi dari aspek paradigmatis, materi muatan (substansi), cakupan (*scope*) maupun kedalaman (*depth*) dari kandungan undang-undang organisasi kemasyarakatan yang telah berlaku tentu sudah tidak memadai lagi untuk mengakomodasi seluruh dinamika perkembangan organisasi kemasyarakatan maupun lembaga swadaya masyarakat, dan juga perubahan besar yang terjadi pada dewasa ini yang ditandai dengan adanya; Amandemen UUD 1945 (Konstitusi) NKRI, tumbuhnya demokratisasi, keterbukaan (*transparency*) yang bersifat dari “bawah-ke-atas” (*bottom-up*) adanya otonomi daerah dengan asas desentralisasi dan debirokratisasi. Semua itu memerlukan penataan ulang perundang-undangan yang ada, tidak terkecuali khususnya mengenai undang-undang Keormasan No. 8 tahun 1985 serta peraturan yang menyertainya.

Dalam rangka penyempurnaan terhadap UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, Badan Pembinaan Hukum Nasional memandang: *“Perlu untuk melakukan kajian akademik dalam bentuk Analisis dan Evaluasi dari berbagai perspektif keilmuan. Dengan demikian diharapkan dapat terkumpul dan tersusun suatu pemikiran yang komprehensif yang dapat dijadikan acuan bagi penyempurnaan UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan dimaksud”*.

B. Permasalahan

Dalam Analisis dan Evaluasi UU No. 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan ini dapat diinventarisir berbagai permasalahan yang signifikan perlu menjadi perhatian untuk dikritisi, diantaranya adalah :

1. UU Nomor 8 Tahun 1985 kini *tidak memadai lagi* untuk mengakomodasi seluruh dinamika perkembangan Ormas/LSM yang ada.
2. *Perubahan besar dalam paradigma politik* dan pemerintahan yang ditandai adanya demokrasi, desentralisasi dan debirokrasi secara realitasnya sangat berpengaruh terhadap cara pandang masyarakat dalam mengelola keberadaan organisasi kemasyarakatan atau lembaga swadaya kemasyarakatan maupun asosiasi dalam bentuk apapun yang tumbuh dalam memerankan dirinya.
3. Perkembangan pesat Ormas dan LSM dilihat dari segi kuantitas maupun sektor dan cakupan kegiatannya diperlukan *peraturan yang mampu “mengawal”* atau memandu untuk terjaminnya eksistensi negara dan kepentingan nasional.
4. *Penyalahgunaan dan penyimpangan Ormas/LSM* cenderung meningkat, baik secara internal maupun eksistensi yang tentunya ini dapat mengganggu stabilitas nasional, kepentingan nasional dan upaya berkembangnya demokrasi dalam kehidupan politik kenegaraan.
5. Adanya perkembangan hubungan Ormas/LSM dengan pihak luar negeri secara insentif, ini perlu adanya *kepastian dan kejelasan aturan hukum* yang memayunginya.

6. Masalah *pembekuan* atau *pembubaran* suatu organisasi-organisasi kemasyarakatan atau asosiasi sukarela lainnya yang tidak lagi berbasis pada tindakan sepihak pemerintah yang bersifat politis, sebaliknya lebih mengedepankan aspek legalitas hukum (yuridis) dalam keputusan akhir.

C. Maksud dan tujuan

Kegiatan Analisis dan evaluasi tentang Organisasi Kemasyarakatan/LSM ini dimaksudkan untuk melakukan inventarisasi, evaluasi dan analisis substansi dan permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan serta akibat dari peraturan perundang-undangan berkaitan dengan organisasi kemasyarakatan atau Lembaga Swadaya Masyarakat serta peraturan perundang-undangan yang terkait, yang bertujuan untuk memberi masukan bagi penyempurnaan UU N0. 8 Tahun 1985.

D. Ruang Lingkup

Ruang lingkup yang akan dibahas dalam analisis dan evaluasi tentang Organisasi kemasyarakatan atau Lembaga Swadaya Masyarakat ini adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah Organisasi Kemasyarakatan atau Lembaga Swadaya Masyarakat dalam hal ini Undang-Undang No. 8 tahun 1985.

E. Metodologi

Metode atau rangkaian langkah-langkah yang dilakukan dalam analisis dan evaluasi tentang organisasi kemasyarakatan dan Lembaga Swadaya Masyarakat yaitu dengan melakukan penelusuran data

kepastakaan dan peraturan perundangan yang berkaitan dengan masalah organisasi kemasyarakatan atau Lembaga Swadaya Masyarakat.

F. Keanggotaan Tim

Keanggotaan Tim Analisis dan evaluasi tentang organisasi kemasyarakatan terdiri dari :

1. Ketua : Dr. Firdaus Syam, MA (Dosen FISIP UNAS)
2. Sekretaris : Ellyna Syukur, SH (BPHN)
3. Anggota :
 1. Yura Fratama Yudistira(LBH) Masyarakat (FH UI)
 2. Gunawan, SH (DDN)
 3. Dr. Chairul Huda, SH. MA (Lembaga Hukum dan HAM PP Muhammadiyah)
 4. Subianta Mandala, SH,LL.M (BPHN)
 5. Achfadz, SH (BPHN)
 6. Jamilus, SH.MH (BPHN)
 7. Sriyati (BPHN)

G. Pelaksanaan Kegiatan

Kegiatan ini dilaksanakan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun dan dibiayai dengan anggaran tahun 2009 antara lain:

No	Bulan	Kegiatan
1	Januari dan Pebruari 2009	Penyusunan keanggotaan Tim
2	Maret 2009	Mepersiapkan proposal

3	April sampai Mai 2009	Pengumpulan data
4	Mei sampai Juni 2009	Pembagian tugas
5	Juni sampai Oktober 2009	Pembahasan tugas masing-masing anggota
6	Oktober sampai November 2009	Mempersiapkan laporan akhir
7	Desember 2009	Penyampaian laporan akhir

II. Undang-Undang No. 8 Tahun 1985: Tinjauan Umum

A. Sosial Politik

Sebagaimana telah kita ketahui bahwa Reformasi di Indonesia telah bergulir sejak tahun 1998, ini ditandai oleh dua hal penting yakni; *pertama*, runtuhnya rejim Orde Baru berupa system, pendekatan kehidupan politik kemasyarakatan serta strategi pembangunannya; *kedua*, tuntutan masyarakat luas menggugat suatu perubahan kehidupan sosial politik kemasyarakatan maupun aspek lainnya dengan pilihan pada keterbukaan, otonom dan proaktif dalam proses penataan kehidupan politik kenegaraan.

Perubahan yang terjadi memang demikian fundamental dan menyeluruh, dengan titik pangkal perubahan itu dimulai dengan Amandemen UU 1945, Amandemen tersebut prosesnya cukup menyita waktu yakni selama 2 tahun, yang berlangsung sejak tahun 1999 hingga tahun 2002.

Dengan telah diamandemennya Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia pada masa reformasi memiliki konskuensi dan implikasi, baik secara politik maupun hukum yaitu perlunya regulasi menyeluruh berbagai perundang-undangan maupun peraturan-peraturan yang telah diberlakukan di era sebelum reformasi. Hal ini dilakukan guna penyelarasan

yang disesuaikan dengan tantangan, tuntutan maupun kebutuhan. Maka dilakukan langkah-langkah regulasi berbagai undang-undang yang dimulai pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie. Presiden ini yang dengan cepat melakukan langkah-langkah perubahan yang berarti dalam merealisasikan demokrasi, keterbukaan serta regulasi sejumlah perundang-undangan. Kemudian dilanjutkan oleh pemerintahan yang baru hingga pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Pada bidang politik, misalnya sejak akhir tahun 1998 telah dilakukan regulasi undang-undang politik mengenai pemilu, kepartaian, susunan dan kedudukan DPR/MPR. Ini berlanjut dengan UU Pemilu baik untuk Legislatif maupun Pilpres dan Pilkada dalam masa setelah pemilu pertama di era reformasi. Dan sejak reformasi bergulir kita telah melakukan peristiwa besar politik yaitu berlangsungnya Pemilu di tingkat nasional sebanyak tiga kali (Pemilu 1999, 2004 dan 2009), pemilu di tingkat local (Pilkada) baik ditingkat Propinsi maupun Tingkat Kota dan Kabupaten secara demokratis, langsung yang melibatkan kikutsertaan partai politik demikian besar, dan tumbuh partai itu dari keinginan kelompok masyarakat itu sendiri.

Diawali reformasi, pada Periode Presiden B.J. Habibie merupakan masa jabatan kepresidenan yang singkat yakni selama 512 hari atau sekitar 17 bulan adalah periode tersingkat dalam sejarah kepresidenan Indonesia. Masa ini selain mendorong demokrasi melalui proses politik dan hukum secara konstitusional dan prosedural juga melakukan reformasi politik sekaligus hukum. Dicaputnya status darurat militer Aceh, kemudian Reformasi juga dilakukan dalam tubuh ABRI (TNI dan POLRI), yang di bulan Oktober 1998, resmi diumumkan pemisahan institusi ABRI kemudian menjadi TNI, tidak saja dalam konteks profesionalisme, melainkan memiliki arti penting dalam meninjau kembali peranan militer dalam pentas politik. Kemudian telah disahkannya oleh DPR undang-

undang yang berkaitan dengan Undang-Undang Pertahanan Negara dan Undang-Undang Kemananan Negara yang obyek penanggung jawab pelaksanaannya masing-masing diembankan kepada TNI untuk perahanan dan POLRI untuk bidang keamanan.

Bidang Politik, demokratisasi politik telah menjadi kenyataan dengan adanya kebebasan untuk membentuk partai politik, pemilu yang jujur dan adil telah digelar dengan menetralkan kekuatan-kekuatan yang dapat memihak kepada salah satu partai politik yakni militer dan birokrasi. Undang-undang partai politik yang menghambat demokrasi diubah menjadi Undang-Undang yang mendukung demokrasi, adanya kebebasan pers demikian luas, bahkan tidak heran Presiden juga sering mendapatkan sasaran kritik terbuka di berbagi media massa.

Hal lain di bidang ini adalah dilepaskannya para tahanan politik, Hak Asasi Manusia ditegakkan. Perlu diingat Presiden B.J. Habibie merupakan pimpinan nasional pertama yang mengusulkan agar rakyat secara langsung memilih Presiden. Dengan cara itu presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Implementasi ini baru dapat dilakukan pada era pemerintahan Presiden Megawati dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Pembaharuan regulasi hukum juga menyangkut Undang-Undang Susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD, Undang-Undang tentang Pemerintahan di daerah, dan Undang-Undang Anti Subversi. Merealisasikan Undang-Undang Anti Monopoli dan Persaingan, dan sampai saat ini undang-undang tersebut belum berubah, kemudian Undang-Undang mengenai Lingkungan Hidup. Undang-Undang Perbankan yang direvisi guna mempertegas batasan kepemilikan dan rahasia bank. Kemudian juga Undang-Undang Kepailitan yang baru mempercepat resolusi dengan lebih fair.

Dalam kurun waktu awal reformasi, misalnya pada masa era pemerintahan Presiden B.J. Habibie saja telah berhasil regulasi perundang-undangan dan peraturan meliputi; berhasil membahas dan menyusun berbagai Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah disetujui dan disahkan Presiden serta yang masih dalam pembahasan. Rancangan undang-undang yang telah disetujui dan disahkan DPR-RI dan Presiden sebanyak 31 Undang-Undang, sedangkan rancangan undang-undang yang sudah masuk dan sedang dibahas di DPR RI pada masa itu sebanyak 11 rancangan undang-undang. Selain itu ada rancangan undang-undang yang akan diajukan ke DPR-RI sebanyak 5 RUU. Demikian pula produk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, sebanyak 3 buah PERPU, dan produk Peraturan Pemerintah sebagai penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi telah berhasil dan diberlakukan di masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie 62 PP. Untuk Keputusan Presiden yang harus dikeluarkan sebanyak 64 Kepres dan Instruksi Presiden (INPRES) sebanyak 10 buah.

Dibidang hukum, B.J. Habibie adalah presiden yang memperkuat komitmen bangsa ini pada penegakkan hukum, yaitu dengan meningkatkan eksistensi Komnas HAM sebagai Komisai yang dibentuk berdasarkan undang-undang. Setelah itu telah terjadi perudahan undang-undang yang demikian signifikan di tiga presiden setelahnya, demikian juga telah banyak dibentuknya Komisi-Komisi pada tingkat Nasional dalam rangka pembenahan bidang institusi hukum dan politik kenegaraan. Persolannya kemudian justru muncul ketika pembenahan pada *level* institusi supra politik dan sebagian inpra politik telah berjalan, namun institusi yang bersifat kemasyarakatan (Orsos) belum memiliki perundang-undangan yang memadai dan bervisi reformis. Padahal Organisasi Sosial Kemasyarakatan merupakan “garda” terdepan dalam melakukan pemberdayaan masyarakat, sekaligus sebagai wadah masyarakat dalam

mengembangkan peran serta dalam bentuk kesukarelaan terhadap kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Undang- Undang Keormasan No. 8 Tahun 1985, sangat perlu dilakukan revisi. Hal ini selaras dengan telah berlangsungnya Amandemen UUD 1945, maka amandemen itu berdampak perlunya perubahan/regulasi terhadap undang-undang yang ada baik dari segi; paradigmatic atau filosofi, substansi- materi maupun dari aspek teknis yuridisnya termasuk penjelasan yang spiritnya sesuai dengan tuntutan reformasi itu sendiri. Undang-Undang Keormasan yang lama (UU No. 8 tahun 1985) perlu dilakukan revisi secara menyeluruh guna menjawab kebutuhan masyarakat dalam mengembangkan peran serta sosialnya baik yang bersifat sosial kemasyarakatan, sosial keagamaan, sosial kepemudaan maupun bidang-bidang spesifik lainnya yang kini banyak berkembang dan dilakukan oleh kelompok masyarakat misalnya kalangan yang tergabung dalam Lembaga Swadaya Masyarakat, atau organisasi Praja Muda Karana (Pramuka), Karang Taruna dan “komunitas” lainnya.

Peran serta kelompok masyarakat dalam organisasi-organisasi yang ada, bukan saja memiliki daya dorong yang besar dalam mempercepat tujuan pembangunan nasional, melainkan juga memiliki fungsi memberi kontribusi terhadap penguatan tertib sosial serta stabilitas sosial. Ini secara makro keberadaan organisasi sosial dan lembaga-lembaga sosial justru sangat membantu pemerintah dalam menegakkan stabilitas sosial, stabilitas ekonomi yang bermuara kepada stabilitas keamanan dan stabilitas politik masyarakat dan integritas wilayah nasional. Bila keberadaannya, peran, fungsi dan potensi yang mereka miliki diatur dalam perundang-undangan negara secara tepat, serta sesuai dengan tatanan maupun tuntutan yang berbasis kepada; semangat demokratisasi, berdimensi kearifan lokal, transparansi, kelembagaan yang bersih, dapat dipertanggung jawabkan, pro-aktif dan partisipatif serta berorientasi kepada kepentingan nasional

sesuai cita-cita yang diamanatkan konstitusi negara. Maka keberadaan organisasi kemasyarakatan atau lembaga swadaya masyarakat di dasarkan perundang-undangan yang baru, dapat menjadi salah satu unsur terpenting bukan saja sebagai modal bangsa, melainkan juga sebagai unsur kekuatan yang memberikan tenaga akselerasi bagi pemberdayaan segenap komponen bangsa di tengah kehidupan sosial masyarakat Indonesia yang kini menghadapi tantangan yang berat.

Tantangan yang dihadapi setelah 10 tahun reformasi, bukan saja bagaimana mengisi reformasi yang penuh *euphoria (out of control)*, hal lain adalah upaya menata kembali aturan ukum yang berlaku, suatu regulasi perundang-undangan termasuk undang-undang yang mengatur organisasi sosial kemasyarakatan dan sejenisnya. Pada akhir tegaknya kewibawaan hukum di Indonesia sebagai satu bangsa yang berdaulat serta telah mengambil pilihan untuk suatu perubahan yang mampu keluar dari krisis berkepanjangan. Akhirnya mampu berdiri tegak mengambil peran yang penuh wibawa dalam pergaulan bangsa-bangsa secara terhormat.

B. Budaya Hukum

b.1. Hak Berkelompok, Berserikat dan Berkumpul: Sebuah Tinjauan Hak Asasi Manusia

Manusia adalah makhluk Tuhan yang memiliki hak asasi yang terkandung dalam dirinya. Hak asasi manusia ini merupakan sebuah gagasan yang memiliki arti bahwa manusia itu tidak dapat diperlakukan dengan semena-mena. Sebab manusia memiliki hak yang melekat begitu saja pada manusia. Hak tersebut bukan pemberian siapa-siapa, tapi semata pemberian Tuhan karena kemanusiaannya. Dengan kata lain hak tersebut melekat pada manusia sebagai individu.

Negara komunitas atau kelompok, tidak dapat membatasi hak-hak itu tanpa persetujuan bebas dari si individu. Manusia adalah individu yang

beriman/berkeyakinan, berkespresi, berdagang, berasosiasi, berpikir, dan sebagainya. Manusia sebagai makhluk Tuhan memiliki martabat dan menempati posisi yang mulia di hadapan semua ciptaan lainnya. Posisi tersebut membuatnya tidak bisa diperlakukan semena-mena. Sebagai manusia misalnya, tidak bisa diperlakukan sebagai binatang ternak yang diperas tenaganya dengan pasokan pangan yang terbatas. Sebab, manusia bukanlah binatang, melainkan ciptaan Tuhan yang dikaruniai akal budi dan hati nurani.

Individualisme sebagai sebuah hak menjadi rancu dalam pengertiannya. Kebanyakan orang salah mengartikan bahwa individualisme yang terkandung dalam hak itu adalah sebuah bentuk pengabaian hak orang lain, sebuah ketidakpedulian akan kondisi sosial. Sebenarnya, konsep hak selalu menghubungkan, bukan memutus dari suatu tanggung jawab social sekaligus tanggung jawab kepada alam semesta dan kepada keyakinan yang dipegangnya. Beth Singer mengungkapkan, *'participation in rights is participation in relations with others'*. Artinya, relasi hak individu adalah sebuah relasi social, karena itu untuk eksis, ia membutuhkan adanya sebuah pemahaman bersama antara pihak-pihak yang terlibat di dalamnya.

Individualisme bukan berarti pemecahan masyarakat menjadi individu-individu belaka, melainkan individualisme membutuhkan masyarakat, dalam arti membutuhkan kepemilikan bersama atas suatu sistem simbolik, karena hanya dengan itulah hak individu dapat beroperasi. Di Barat sekalipun yang sangat mengagungkan individualisme, tidak berarti bahwa orang mendefinisikan dirinya hanya sebagai individu. Orang barat juga melihat dirinya sebagai bagian dari keluarganya atau kelompoknya, bahkan menjadi komponen yang penting dalam kehidupan mereka. Otonomi dalam individualisme tidak tidak hanya untuk kepentingan individu, tapi juga demi kontinuitas eksistensi masyarakat tersebut.

Peran masyarakat, komunitas atau kelompok lainnya menjadi berarti karena pemenuhan suatu hak sangat bergantung pada pihak lain. Manusia

tidak mampu untuk memenuhi hanya dengan upayanya sendiri. Maka satu hal yang dibutuhkan adalah melalui kerjasama dengan orang lain. Tidak mungkin individu dianggap paling bertanggungjawab secara pribadi memenuhi seluruh kehidupannya, karena itu biasanya HAM banyak berisi tuntutan terhadap kelompok terorganisasi, terutama negara.

Ketika negara gagal dalam menjaga hak-hak asasi individu-individu di dalamnya maka individu tersebut akan mengorganisir diri dalam kelompok-kelompok. Artinya HAM akan selalu dialamatkan kepada masyarakat yang terorganisir sesuai dengan peran dan sifat institusi sosialnya serta praktek-prakteknya. Institusi-institusi tersebut merupakan cara bagaimana masyarakat memilih untuk menyelenggarakan bagi anggota-anggotanya bagi pemenuhan kebutuhan dan kesejahteraan mereka, paling tidak untuk melindungi hak-hak yang sudah mereka miliki.

b.2. Ormas sebagai Hak Asasi Manusia menuju Penguatan *Civil Society*

Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985, yang dimaksud dengan Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) adalah organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat warganegara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperan serta dalam pembangunan dalam rangka mencapai Tujuan Nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Definisi ini masih diperdebatkan karena kenyataannya, masih terdapat ormas yang tidak berdasarkan pancasila. Hal ini dikarenakan ormas ormas tersebut tidak sepaham dengan ideologi pancasila atau sebagai wujud untuk menegaskan ideologi yang menjadi cirri sebagai identitas kelompok yang akan diperjuangkannya. Ciri utama dari Ormas adalah faktor kemandirian gerakan Ormas, dan Ormas harus memiliki kemandirian cukup tinggi supaya dapat menjalankan peran sebagai pembela kepentingan rakyat.

Pada masa Orde Baru, kontrol negara atas ormas menjadi penghambat bagi tumbuhnya organisasi masyarakat secara bebas. Bahkan, negara secara ketat mengontrol ideologi ormas sebagaimana negara mengatur partai politik. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan secara eksplisit menunjukkan dominasi yang sangat kuat dari negara atas ormas. Di dalam isi dan penjelasan UU No 8/1985 tersebut bahkan bisa didapati sebanyak 29 kata "Pancasila" untuk menekankan kewajiban ormas menganut paham ideologi negara tersebut. Negara bisa membubarkan ormas jika tidak menganut ideologi Pancasila. Selain itu, demi memudahkan kontrol, negara juga tidak memperbolehkan lebih dari satu organisasi dalam satu jenis profesi.

Di masa Orde Baru, Ormas hanya menjadi objek politik. Negara dapat "mematikan" kekuatan Ormas yang seharusnya sangat diperhitungkan dalam dunia politik nasional maupun regional. Pada era reformasi, meskipun ormas baru bermunculan dan mendominasi publik, ormas lama masih memainkan peranan penting. Berbeda dengan ormas baru, ormas lama cenderung berada di jalur kelembagaan negara sehingga lebih banyak bermain di kalangan elite. Politik jalanan mereka tidak terdengar lagi, namun mereka memiliki kekuatan besar dalam penyelenggaraan negara. Ormas Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI), dan Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), misalnya, lewat elit politiknya menunjukkan pengaruh dominan di antara ormas-ormas lainnya.

Sesungguhnya, potensi untuk mengawal demokrasi dapat berasal dari ormas ormas ini karena komposisi kekuatan ormas-ormas ini masih cukup masif menguasai kekuasaan Negara, selain memang kar pengaruhnya terhadap institusi Negara memang telah lama dan memiliki pengalaman yang teruji dalam perjalanan politik dan perubahan sosial yang terjadi dalam kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan.

Kebebasan berorganisasi menjadi salah satu fenomena yang muncul bersamaan dengan gerakan reformasi 1998. Organisasi juga tak lagi kaku seperti sebelumnya, tetapi lebih bersifat cair dan mudah terbentuk, semudah ia menghilang. Organisasi masyarakat pun bermunculan dan mempunyai fungsi sebagai kekuatan rakyat yang terorganisir dan sesungguhnya memiliki prospek yang bagus dalam mewujudkan masyarakat madani. Ormas tidak hanya dapat berfungsi sebagai kekuatan penekan, tetapi juga memungkinkan untuk dijadikan sebagai penentu dalam berbagai hal.

Setelah Orde baru runtuh, reformasi pun dimulai. Lemahnya otoritas lembaga negara pada masa reformasi menjadikannya lahan yang subur bagi tumbuhnya organisasi masyarakat. Lemahnya lembaga negara ditandai dengan kebijakan yang tidak konsisten dan tidak kompak antar lembaga negara sehingga membuat negara dipandang lebih mengurus politik daripada mengatur kehidupan masyarakat. Negara, pada kenyataannya, tidak mampu menjalankan fungsi pengarahan, koordinasi maupun fasilitasi terhadap kepentingan publik. Para elite politik di pemerintahan lebih sering berkonflik daripada menyelesaikan konflik di dalam masyarakat.

Berkembangnya organisasi masyarakat (ormas) harus dilihat dari dua sisi. Sisi pertama, sebagai petunjuk tumbuhnya kehidupan demokrasi. Sisi kedua, pertanda yang menunjukkan lemahnya lembaga otoritas negara yang memicu kekacauan dalam negara. Dalam situasi negara yang kacau balau, ormas beserta kekuatan-kekuatan masyarakat lainnya menjadi terlihat lebih dominan menguasai wacana publik daripada negara. Sejumlah organisasi massa, mulai dari yang bergerak dalam bidang keagamaan, buruh, kedaerahan, hingga pegawai negeri sipil dan pejabat kelas bawah, menggalang kekuatan untuk memengaruhi kebijakan politik nasional karena kebijakan politik nasional tidak memihak kepada rakyat.

Di Indonesia pertumbuhan partai politik dan ormas berjalan sangat pesat pascajatuhnya kekuasaan militeristik Orde Baru. Partai tumbuh dari tiga menjadi 181 dalam kurun waktu kurang dari setahun, sementara

pertumbuhan ormas tampaknya juga ekuivalen dengan partai. Selama tahun 2000-2005, paling tidak terdapat 118 organisasi profesi, 69 organisasi keagamaan, dan 873 lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang mendaftarkan diri ke Departemen Dalam Negeri (Depdagri). Banyak ormas yang tidak mendaftarkan diri ke Depdagri, lembaga yang pada masa Orde Baru menjadi alat kontrol utama kehidupan keormasan.

Seiring melemahnya kekuatan sosial politik Depdagri pasca-Orde Baru, jumlah ormas yang terdata di Depdagri tidak lagi mendekati realitas yang sesungguhnya karena banyak ormas yang tidak tertarik untuk mendaftarkannya.

Setelah kekuasaan Soeharto berakhir, negara tak lagi mengatur kebebasan berorganisasi. Meskipun UU No 8/1985 belum dicabut, hingga kini pemerintah tak memiliki kekuatan untuk kembali melaksanakannya. Tidak adanya pengaturan tentang keorganisasian masyarakat menjadikan ormas dapat tumbuh subur dan melakukan aksi-aksinya secara bebas. Kekuatan massa menjadi kekuatan politik, bahkan kini politik identik dengan kekuatan massa.

Setelah membahas peran ormas saat Orde Baru dan saat ini, kita tentu menyadari bahwa ormas mempunyai peranan yang penting dalam menyelesaikan konflik di tengah kehidupan masyarakat, memberikan pengabdian pada masyarakat dan mewujudkan tatanan masyarakat yang mandiri. Melihat hal ini, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa dalam kehidupan berdemokrasi, ada tiga aspek yang memiliki porsi sama besar. Ketiga aspek itu adalah masyarakat madani (*civil society*), negara, dan pasar. Masyarakat madani ini erat kaitannya dengan ormas karena ormas yang berjalan demi kepentingan rakyat dan peranannya dalam mewujudkan keadilan sosial bagi masyarakat yang bahkan terkadang dapat melebihi lembaga otoritas negara dapat mewujudkan sistem masyarakat yang mandiri dan dapat mengoreksi kebijakan pemerintah yang tidak memihak rakyat.

Masyarakat madani atau yang disebut orang barat *Civil society* mempunyai prinsip pokok pluralis, toleransi dan *human rights* termasuk di dalamnya adalah demokrasi. Sehingga masyarakat madani dalam arti negara menjadi suatu cita-cita bagi negara Indonesia ini, meskipun sebenarnya pada wilayah-wilayah tertentu, pada tingkat masyarakat kecil, kehidupan yang menyangkut prinsip pokok dari masyarakat madani sudah ada. Sebagai bangsa yang pluralis dan majemuk, model masyarakat madani merupakan tipe ideal bagi masyarakat Indonesia yang mempunyai cita-cita menciptakan integritas nasional.

Adam Seligman mengemukakan dua penggunaan istilah *Civil Society* dari sudut konsep sosiologis. Yaitu, dalam tingkatan kelembagaan dan organisasi sebagai tipe sosiologi politik dan membuat *civil society* sebagai suatu fenomena dalam dunia nilai dan kepercayaan. Untuk yang pertama, *civil society* dijadikan sebagai perwujudan suatu tipe keteraturan kelembagaan. Dalam pengertian *civil society* dijadikan jargon untuk memperkuat ide demokrasi, yang menurut Seligman dikembangkan oleh T.H. Marshall. Atau dengan kata lain bicara *civil society* sama dengan bicara demokrasi. Dan *civil society* ini merupakan obyek kajian dalam dunia politik (sosiologi politik, antropologi politik, dan *social thoughts*).

Kedua, *civil society* menjadi wilayah kajian filsafat yang menekankan pada nilai dan kepercayaan. Ini menurut Seligman, kajian *civil society* sekarang mengarah pada kombinasi antara konsep Durkheim tentang moral individualisme dan konsep Weber tentang rasionalitas bentuk modern organisasi sosial, atau konsep Talcott Person tentang karisma Weber dan individualisme Durkheim.

Masyarakat madani memiliki banyak arti atau sering diartikan dengan makna yang berbeda. Bila merujuk kepada Bahasa Inggris, ia berasal dari kata *civil society* atau masyarakat sipil, sebuah kontraposisi dari masyarakat militer. Menurut Blakeley dan Suggate (1997), masyarakat madani sering digunakan untuk menjelaskan “the sphere of voluntary

activity which takes place outside of government and the market.” Merujuk pada Bahmueller (1997), ada beberapa karakteristik masyarakat madani, diantaranya:

1. Terintegrasinya individu-individu dan kelompok-kelompok eksklusif kedalam masyarakat melalui kontrak sosial dan aliansi sosial.
2. Menyebarnya kekuasaan sehingga kepentingan-kepentingan yang mendominasi dalam masyarakat dapat dikurangi oleh kekuatan-kekuatan alternatif.
3. Dilengkapinya program-program pembangunan yang didominasi oleh negara dengan program-program pembangunan yang berbasis masyarakat.
4. Terjembatannya kepentingan-kepentingan individu dan negara karena keanggotaan organisasi-organisasi volunter mampu memberikan masukan-masukan terhadap keputusan-keputusan pemerintah.
5. Tumbuh kembangnya kreatifitas yang pada mulanya terhambat oleh rejim-rejim totaliter.
6. Meluasnya kesetiaan (*loyalty*) dan kepercayaan (*trust*) sehingga individu-individu mengakui keterkaitannya dengan orang lain dan tidak mementingkan diri sendiri.
7. Adanya pembebasan masyarakat melalui kegiatan lembaga-lembaga sosial dengan berbagai ragam perspektif.

Dari beberapa ciri tersebut, kiranya dapat dikatakan bahwa masyarakat madani adalah sebuah masyarakat demokratis dimana para anggotanya menyadari akan hak-hak dan kewajibannya dalam menyuarakan pendapat dan mewujudkan kepentingan-kepentingannya dimana pemerintahannya memberikan peluang yang seluas-luasnya bagi kreatifitas warga negara untuk mewujudkan program-program pembangunan di wilayahnya.

Namun demikian, masyarakat madani bukanlah masyarakat yang sekali jadi, yang hampa udara. Masyarakat madani adalah konsep yang cair yang dibentuk dari proses sejarah yang panjang dan perjuangan yang terus menerus. Bila kita kaji, masyarakat di negara-negara maju yang sudah dapat dikatakan sebagai masyarakat madani, maka ada beberapa prasyarat yang harus dipenuhi untuk menjadi masyarakat madani, yakni adanya *democratic governance* (pemerintahan demokratis yang dipilih dan berkuasa secara demokratis dan *democratic civilian* (masyarakat sipil yang sanggup menjunjung nilai-nilai *civil security, civil responsibility dan civil resilience*).

b.3. Hak Berkelompok, Berserikat dan Berkumpul sebagai Bagian dari HAM Negatif

Bagi para pemikir zaman pencerahan, hak berkorelasi dengan kewajiban. Hak untuk menyatakan pendapat, misalnya berkorelasi dengan kewajiban pihak lain untuk tidak melanggarnya. Artinya penikmatan hak tersebut mengandaikan absennya campur tangan pihak lain. Yang termasuk hak negatif adalah hak atas hidup, kebebasan milik pribadi, kesetaraan, keadilan, pengejaran kebahagiaan, privasi, beragama, berpendapat dan berserikat. Hak ini berkorelasi dengan sebuah kewajiban negatif, yaitu kewajiban yang memerintahkan orang lain untuk tidak mencampuri atau mengintervensi relasi antara seseorang dan apa yang menjadi haknya. Karakteristik berikutnya adalah hak negatif memiliki hak absolut yakni hak yang mengimplikasikan kewajiban yang harus dipatuhi kapan saja dan di mana saja. Sifat absolut inilah yang menghasilkan perlindungan yang sangat bernilai.

Begitu pula halnya dalam hak untuk berserikat, berkumpul atau berkelompok, hak ini termasuk hak negatif. ICCPR (*International Covenant on Civil and Politic Rights*) melindungi salah satu hak absolut ini dengan

pasal 22 yang menyatakan setiap orang berhak atas kebebasan untuk berrikat dengan orang lain, dan tidak diperkenankan adanya pembatasan pelaksanaan hak ini, kecuali dalam hal-hal tertentu. Pemenuhan hak ini tidak dibatasi oleh negara sekalipun, kecuali bila terkait dengan kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan kesehatan dan moral umum, atau perlindungan atas hak dan kebebasan dari orang lain. Pemenuhan hak ini menginginkan absennya peran Negara, karena sejatinya, seperti yang sudah disebutkan di atas, bahwa kelompok-kelompok ini lahir karena gagalnya negara menguapayakan hak-hak individu rakyatnya sehingga kelompok-kelompok ini lahir untuk melindungi hak-hak anggota kelompoknya.

Salah satu hal yang diiinginkan dari absennya peran negara adalah pemaksaan sebuah ideologi menjadi satu-satunya asas dalam anggaran dasar kelompok-kelompok tersebut. Hal ini dilakukan dengan dalih harus ada kesamaan ideologi antara negara dan kelompok-kelompok tersebut untuk kepentingan nasional. Hal ini jelas bertentangan. Mestinya aktivitas politik dan kenegaraan didudukan dalam wilayah konstitusi bukan pada wilayah ideologi. Negara tidak mungkin berideologi, sebab negara adalah abstrak. Hanya manusialah satu-satunya makhluk yang dapat berideologi. Ideologi yang berasal dari negara akan selamanya bersifat koersif dan cenderung melanggar hak-hak asasi manusia. Di negara-negara demokrasi sekalipun bukan negara yang berideologi, akan teteapi rakyat itu lah yang berideologi. Oleh sebab itu, ideologi merupakan kesepakatan masyarakat bukan dipaksakan oleh negara.

Penempatan ideologi sebagai pemberian dari negara menyebabkan demokrasi menjadi “mandeg” dan akhirnya mati. Ideologi dengan demikian hanya berfungsi sebagai alat untuk melegitimasi kekuasaan, masyarakatlah yang melahirkan ideologi dan bukan sebaliknya negara yang melahirkan ideologi.

b.4. Pancasila dan Alat Legitimasi Politik Soeharto

Hari Kesaktian Pancasila yang bertepatan pada tanggal 1 Oktober, dimaknai sebagai kemenangan Pancasila menumpas gerakan Partai Komunis Indonesia dalam tragedi Gerakan 30 September 1965 (G30/S/PKI). Keberhasilan tersebut diyakini sebagai bukti saktinya Pancasila untuk bertahan dari upaya penggeserannya sebagai dasar negara. Peringatan ini bahkan gaungnya lebih kuat ketimbang peringatan atas hari lahirnya Pancasila.

Terlepas dari polemik tentang kebenaran PKI sebagai aktor utama tragedi 30 September, yang jelas momentum tersebut menjadi tonggak awal upaya Orde Baru, atas nama Pancasila, dalam menumpas paham komunisme dari bumi pertiwi. Seluruh kekuatan PKI dilucuti, kader, anggota, dan simpatisan yang dianggap terlibat dalam G 30/S/PKI dibantai atau dihukum sebagai tahanan politik. Bahkan, selama Orde Baru hak-hak keturunan para pihak yang terlibat dimatikan oleh negara, seperti larangan masuk Pegawai Negeri Sipil maupun ABRI.

Seperti diungkapkan oleh Franz Magnis-Suseno², Orde Baru menyimbolkan peristiwa G30S/PKI sebagai kekuatan anti-Pancasila. Cap PKI terhadap kelompok yang kritis terhadap pemegang tampuk kekuasaan di saat itu pun tak jarang digunakan sebagai alat pemberangus gerakan mereka. Bahkan, pada sejumlah konflik antara negara dan rakyat, seperti kasus konflik pertanahan atau demonstrasi menentang kebijakan pemerintah, simbol anti-Pancasila sering digunakan sebagai penyelesaian. Cap anti-Pancasila diberikan kepada mereka yang menolak asas tunggal Pancasila. Orang-orang yang dijadikan tahanan politik dan narapidana politik dijadikan sebagai contoh bagi masyarakat bagaimana kalau mereka tidak tunduk kepada penguasa. Inilah salah satu contoh bentuk kekerasan politik.

² *Kompas*, 23/10/2005

Dalam perjalanan selanjutnya, Kekuasaan orde baru menjadikan Pancasila sebagai alat legitimasi kekuasaannya. Pemerintah Orde Baru mendominasi pemaknaan Pancasila dengan diindoktrinasikan secara paksa melalui penataran Pedoman dan Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) yang menjadi "kegiatan wajib" yang harus diikuti oleh para pelajar, mahasiswa, calon karyawan, swasta hingga pejabat atau aparatur negara.³ P4 bagi orde baru adalah "kitab suci" yang menjadi pedoman segala kebijakan dan tindakan setiap individu.

Upaya doktrinasi dan Ideologisasi Pancasila tidak hanya ditekankan dalam sistem kepartaian dan praktik politik tetapi juga dilakukan secara komprehensif melalui pendidikan, mulai dari tingkat pendidikan dasar sampai perguruan tinggi. Ideologisasi yang dilakukan secara represif di tatar pendidikan mengarah pada pengultusan Pancasila sebagai simbol keramat. Ini dilakukan melalui langkah seperti pembacaan teks Pancasila pada saat upacara di setiap sekolah dari sekolah dasar hingga sekolah tingkat atas, sampai kepada pendidikan kewiraan di tingkat perguruan tinggi.

b.5. Pembredelan Ormas atas Nama Pancasila

Sejak tahun 1965 hingga rezim Orde Baru tumbang pada tahun 1998, Pancasila menjadi idiom paling sakti dan dipakai sebagai alat politik. Pancasila dijadikan asas tunggal dalam berbagai kegiatan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Ketika ada ideologi lain yang bertentangan atau tidak sesuai dengan Pancasila, maka ideologi tersebut harus dimusnahkan. Di sinilah terjadi penindasan ideology, pada saat itu terjadi penafsiran sepihak terhadap Pancasila oleh rezim Orde Baru. Penafsiran tunggal atas dasar negara ini lebih banyak digunakan sebagai alat untuk memperkuat otoritarianisme, sekaligus menutup pemahaman kritis terhadap Pancasila⁴.

³ Lina Nursanty. *Bila Pancasila Makin Tenggelam*. <http://newspaper.pikiran-rakyat.com/>

⁴ Suwardiman. *Publik Masih Ragukan Aktualisasi Pancasila*. Litbang Kompas 30 September 2008

Indoktrinasi Pancasila sebagai sebuah kekuatan sakral yang dilakukan oleh Pemerintah orde baru oleh sebagian kelompok dipercaya justru mengandalkan pemaknaan terhadap Pancasila. Hal tersebut menyebabkan kebaikan Pancasila hanya terlihat dari sisi substansialnya, mirip rumah kaca yang sangat indah dari luar, tapi rusak di dalamnya. Tidak heran, meski gencar indoktrinasi P4 dan melahirkan banyak orang cerdas dan penatar P4, tapi sikap dan moralitasnya tidak mencerminkan pencasilais sejati.

Pancasila juga digunakan oleh rezim Orde Baru sebagai alat untuk memberangus berbagai upaya dan tuntutan demokratisasi sekaligus sebagai alat penekan lawan-lawannya. Contoh nyata terlihat ketika sebanyak 50 tokoh nasional yang menyampaikan petisi "Pernyataan Kepedulian" atau yang lebih dikenal sebagai Petisi 50 "dimatikan secara perdata" hanya karena mereka mengeritik pidato Soeharto dalam pertemuan petinggi ABRI di Pekanbaru pada 27 Maret 1980 dan HUT Kopasandha (saat ini Kopassus) di Cijantung, Jakarta pada 16 April 1980.

Selain itu, Orde Baru juga mempergunakan produk-produk hukum untuk mempertahankan kekuasaannya. Salah satunya adalah UU No. 11/PNPS/ 1963 tentang Anti Subversi. Penguasa Orde Baru bukan lagi memberantas kejahatan terhadap negara tetapi justru mereka telah melakukan berbagai bentuk kejahatan politik dan melanggar HAM. Dengan subjektivitasnya, penguasa Orde Baru bertindak sebagai "wasit" yang menilai warganya, apakah perbuatan seseorang itu tergolong subversif atau bukan. Dalam hal ini hanya masyarakat pembangkang saja yang diposisikan sebagai obyek UU Subversi itu. Sedangkan pihak-pihak yang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) menjadi bagian dari sistem pemerintahan Orde Baru⁵.

⁵ Augustinus Simanjuntak, *Tantangan Pancasila Pra dan Pasca Reformasi*. <http://www.mail-archive.com/eskolnet-1@linux.mitra.net.id/>

b.6. Sikap Represif Orde Baru Terhadap Ormas

Pada Januari 1973 pemerintah orde baru melakukan restrukturisasi sistem kepartaian. Kecuali terhadap Golkar pemerintah melakukan tekanan terhadap sembilan partai politik yang ada. Dalam plot politik ini empat partai Islam digabung menjadi satu yakni Partai Persatuan Pembangunan sedangkan lima lainnya yg terdiri dari partai nasionalis dan partai Kristen digabung menjadi satu partai yakni Partai Demokrasi Indonesia. Hal tersebut semata-mata dilakukan oleh Orde Baru sebagai upaya untuk tetap mempertahankan kekuasaannya.

Klimaksnya rezim orde baru pada tahun 1985 mengeluarkan UU Ormas yang menetapkan sebagai asas tunggal bagi seluruh parpol dan ormas. UU Ormas ini dibuat sebagai perwujudan doktrin “wadah tunggal” milik Orde Baru yang berusaha menempatkan segala jenis organisasi dengan kepentingannya masing-masing (kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, atau agama) ke dalam satu jenis format organisasi sehingga lebih mudah untuk dikontrol. Terlihat bahwa Ormas memang merupakan suatu bentuk yang dicari-cari oleh penguasa pada masa itu untuk mengontrol kehidupan berorganisasi di Indonesia. Pada masa itu, lebih kental sekali nuansa politik represi dibandingkan dengan semangat demokrasi. Antara lain dengan proses departaisasi atau pembatasan jumlah partai, pengekangan kebebasan pers, penahanan dan penculikan para aktivis demokrasi, rekayasa politik, kecurangan dalam pemilu, dan sebagainya.

b.7. Kejahatan Politik Orde Baru

Dengan mengatasnamakan kestabilan politik dan pemerintahan, serta ketentraman masyarakat, rezim Orde Baru melakukan berbagai “kejahatan politik”. Masa pemerintahannya diwarnai berbagai berbagai tragedi berdarah, seperti peristiwa Malari, Kedung Ombo, kasus Marsinah, kasus wartawan Udin, kasus Tanjung Priok (1984), kasus Trisakti, kasus Semanggi

I dan II, dan lainnya. talangsari (1989) dsb. Berikut ini sejumlah kasus yang terjadi di era orde baru :

TAHUN	KETERANGAN
1965 – 1970	Pembunuhan orang yang terkait dengan Partai Komunis Indonesi (PKI). Jumlah korban simpang siur. Angka paling dramatis, 1.5juta orang.
1970 – 1998	Aceh dijadikan daerah operasi militer. Jumlah korban, menurut data konservatif, 871 tewas. Kasus ini ditelisik Komnas HAM karena diduga terkait Soeharto.
1974 – 1999	Korban invasi Indonesia ke Timor Timur. Korban diperkirakan 102 ribu orang. 18.600 diantaranya korban langsung konflik.
1978 – 1998	Kasus operasi militer di Papua masuk daftar yang diduga terkait Soeharto. Jumlah korban tidak jelas tapi diperkirakan ratusan juta.
1982 – 1983	Bromocorah dieksekusi tanpa pengadilan. Korban 1. 678 orang. Komnas HAM membuka ulang kasus yang diduga terkait Soeharto ini.
1984	Tentara menembaki warga yg menggelar unjuk rasa di tanjung priok. Versi komnas HAM setidaknya 24 orang tewas, diluar 9 warga lain yang tewas di tangan massa.
1989	Polisi dan tentara menyerbu kelompok pengajian di dukuh Talangsari III, lampung. Versi pemerintah, korban 27 orang. Versi LSM Komite Smalam, 246 tewas.
1991	Tentara menembaki pengunjung rasa dekat pemakaman Santa Cruz, dili. Versi TNI, 19 tewas. Versi LSM, sedikitnya 271 tewas.
1996	4 warga tewas ditangan aparat saat memproses berdirinya waduk nipah di madura.
1997	Puluhan tokoh masyarakat dibunuh di Jawa Timur dengan tuduhan dukun santet.

1998	Penculikan aktivis, 23 orang hilang. Kerusuhan Mei disejumlah kota. Di Jakarta saja, setidaknya 1.300 orang tewas.
------	--

(sumber : *Koran Tempo*, Selasa 11 Maret. Edisi No 2423 tahun VII “Komnas HAM usut kejahatan Soeharto”)

C. Sarana Dan Prasarana

Salah satu sasaran pokok yang akan dicapai dalam UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Ormas adalah sebagaimana yang terdapat dalam penjelasan UU tersebut, adalah terwujudnya organisasi kemasyarakatan yang mandiri dan mampu berperan secara berdaya guna sebagai sarana untuk berserikat atau berorganisasi bagi masyarakat guna menyalurkan aspirasinya dalam pembangunan nasional.

Untuk mewujudkan sasaran tersebut, pemerintah harus melakukan pembinaan terhadap organisasi-organisasi kemasyarakatan tersebut. Dalam pembinaan terhadap organisasi kemasyarakatan yang jumlahnya cukup banyak, tentunya diperlukan tenaga pembina dan biaya yang tidak sedikit jumlahnya, baik pembinaan secara umum maupun pembinaan secara teknis, baik berupa bimbingan, pengayoman, dan pemberian dorongan dalam rangka pertumbuhan organisasi yang sehat dan mandiri.

Dalam kenyataannya, pelaksanaan pembinaan ini, baik secara umum maupun secara teknis kurang ditopang oleh tenaga pembina yang terampil dan memadai. Hal ini mengingat ormas-ormas yang cukup banyak, dan di samping itu juga keberadaannya bukan di ibu kota saja, bahkan sampai ke daerah-daerah. Di samping itu, juga dana yang disediakan untuk itu relatif sangat terbatas, dengan demikian hasil yang diharapkan tidak tercapai secara optimal.

Selain kedua hal tersebut di atas, pembinaan yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam negeri juga tidak dapat berjalan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 15 dan 16 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan UU Nomor 8 Tahun 1985.

Di dalam Pasal 15 PP tersebut menyatakan bahwa Pembinaan umum organisasi kemasyarakatan dilakukan oleh Menteri Dalam negeri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan ruang lingkup keberadaan organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan. Sedangkan Pasal 16 PP yang sama menyatakan bahwa pembinaan teknis organisasi kemasyarakatan dilakukan oleh Menteri dan/atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membidangi sifat kekhususan organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan. Pelaksanaan pembinaan teknis organisasi kemasyarakatan di daerah dilakukan oleh instansi teknis di bawah koordinasi Gubernur, Bupati/Walikota.

Sarana lainnya yang masih kurang adalah berkaitan dengan masih minimnya kegiatan pendidikan dan latihan yang dilakukan oleh pemerintah, akibatnya organisasi kemasyarakatan tidak dapat tumbuh secara sehat dan mandiri serta tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan baik (seperti menumbuhkan kreativitas yang positif, memberikan penghargaan dan kesempatan untuk mengembangkan diri agar dapat melaksanakan fungsinya secara maksimal untuk mencapai tujuan organisasi, dsb).

Bila dicermati kedepan, problem-problem ormas ini semakin kompleks, oleh karena itu jika sarana dan prasarana tersebut kurang diperhatikan pemerintah dalam menciptakan ormas yang mandiri, maka sasaran pembentukan organisasi keormasan yang dibentuk melalui Undang-Undang ini sulit untuk dicapai.

III. Undang-undang No. 8 Tahun 1985: Analisis Materi Perundang-Undangan

A. Analisis Konsideran

Sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1985 Tentang Organisasi Kemasyarakatan, bahwa kandungan dari undang-undang tersebut di mulai dengan bagian konsideran yang meliputi; bagian Kalimat Pembuka; bagian Menimbang yang terdiri dari point a,b,c,d dan e; bagian Mengingat yang terdiri dari point 1 dan 2; kemudian bagian memutuskan: Menetapkan.

Pada bagian Menimbang:

Pada bagian Menimbang, Kata: *Undang-Undang Dasar 1945*, ini termaktub pada baris 7 (tujuh) point a, baris 6 (enam) point b, dan baris 6 (enam) pada point c, sebaiknya dirubah menjadi kata: *Udang-Undang Dasar 1945 Hasil Amandemen tahun 2002*.

Dengan demikian pada point a, b dan c bagian Menimbang rumusannya sebagai berikut:

- a. Bahwa dalam Pembangunan Nasional yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia untu kemerdekaan Warganegara Republik Indonesia untuk berserikat atau berorganisasi dan kemerdekaan untuk memeluk agamanya dan kepercayaannya masing-masing dijamin oleh *Undang-Undang Dasar 1945 hasil Amandemen tahun 2002*;
- b. Bahwa Pembangunan Nasional sebagaimana dimaksud dalam huruf a memerlukan upaya untuk terus meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat Indonesia serta upaya untuk menetapkan

kesadaran kehidupan kenegaraan berdasarkan Pancasila dan *Undang-Undang Dasar 1945 hasil Amandemen tahun 2002*;

- c. Bahwa Organisasi Kemasyarakatan sebagai sarana untuk menyalurkan pendapat dan pikiran bagi anggota masyarakat Warganegara Republik Indonesia, mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat dalam mewujudkan Masyarakat Pancasila berdasarkan *Undang-Undang Dasar 1945 hasil Amandementahun 2002* dalam rangka menjamin pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa, menjamin keberhasilan Pembangunan Nasional sebagai pengamalan Pancasila, dan sekaligus menjamin tercapainya Tujuan Nasional;

Pada bagian d, kata; usaha pemantapan penghayatan dan..., kemudian...dan sejalan pula dengan usaha pemantapan penghayatan dan pengamalan Pancasila.....sebagai satu-satunya azas, ini termaktub pada baris 2 (dua), 3 (tiga), dan 6 (enam) point d, sebaiknya dihapus.

Dengan demikian pada point d dibagian Menimbang rumusannya sebagai berikut:

- d.bahwa mengingat pentingnya peranan Organisasi Kemasyaraktan sebagaimana dimaksud dalam huruf c, dan sejalan pula dengan pengamalan Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam rangka menjamin kelestarian Pancasila, maka Organisasi Kemasyarakatan perlu menjadikan Pancasila sebagai azas:

Kata;... dipandang perlu untuk menetapkan pengaturannya dalam Undang-Undang, ini termaktub pada baris 3 (tiga) dan 4 (empat) bagian menimbang sebaiknya dirubah.

Dengan demikian pada point e bagian Menimbang rumusannya sebagai berikut:

e.bahwa berhubung dengan hal-hal tersebut di atas, maka dalam rangka meningkatkan peranan Organisasi Kemasyarakatan dalam Pembangunan Nasional, dipandang perlu untuk menetapkan pengaturannya dalam Undang-Undang Baru menggantikan Undang-Undang No. 8 Tahun 1985;

Pada Bagian Mengingat:

Pada bagian mengingat, argumentasi hukum yang didasarkan pada Pasal 5 ayat (1), Pasal 0 ayat (1), dan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945. Ini perlu penselarasan dengan produk UUD 1945 hasil Amandemen tahun 2002, yang disesuaikan dengan Pasal dan ayat yang mendasari serta relevan dengan esensi materi undang-undang yang dirumuskan.

Dengan demikian pada bagian Mengingat perlu dirumuskan landasan Pasal dan ayat sebagai berikut:

1. Pasal 5 (1), Pasal 28 ayat (0), Pasal 28C ayat(2), Pasal 28 E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 hasil Amandemen 2002.
2. (Rumusan pada ayat ini yang terkandung dalam konsideren UU No. 8 tahun 1985) tidak diperlukan lagi, karena TAP MPR RI No. II/MPR /1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara sudah tidak diberlakukan lagi.

B. Analisis Bab : I, II dan III

Individu dan Kelompok

Manusia adalah makhluk Tuhan yang memiliki hak asasi yang terkandung dalam dirinya. Hak asasi manusia ini merupakan sebuah gagasan yang memiliki arti bahwa manusia itu tidak dapat diperlakukan dengan semena-mena. Sebab manusia memiliki hak yang melekat begitu saja pada manusia. Hak tersebut bukan pemberian siapa-siapa, tapi semata pemberian Tuhan karena kemanusiaannya. Dengan kata lain hak tersebut melekat pada manusia sebagai individu. Negara komunitas atau kelompok tidak dapat mematasi hak-hak itu, tanpa persetujuan bebas dari si individu. Manusia adalah individu yang berkespresi, berdagang, berasosiasi, berpikir, dan sebagainya. Manusia sebagai makhluk Tuhan memiliki martabat dan menempati posisi yang mulia di hadapan semua ciptaan lainnya. Posisi tersebut membuatnya tidak bisa diperlakukan semena-mena. Ia, misalnya tidak bisa diperlakukan sebagai binatang ternak yang dipersa tenaganya dengan pasokan pangan yang terbatas. Sebab, manusia bukanlah binatang ia adalah ciptaan Tuhan yang dikaruniai akal budi dan hati nurani.

Individualisme dalam sebuah hak menjadi rancu dalam pengertiannya. Kebanyakan orang salah mengartikan bahwa individualisme yang terkandung dalam hak itu adalah sebuah bentuk pengabaian hak orang lain, sebuah ketidakpedulian akan kondisi sosial. Namun sebenarnya, konsep hak selalu menghubungkan, bukan memutus. Beth Singer mengungkapkan, '*participation in rights is participation in relations with others*'. Artinya, relasi hak individu adalah sebuah relasi sosial. Untuk esis, ia membutuhkan adanya sebuah pemahaman bersama antara pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Individualisme bukan berarti pemecahan masyarakat menjadi individu-individu belaka. Individualisme membutuhkan masyarakat, dalam arti membutuhkan kepemilikan bersama atas suatu sistem simbolik, karena hanya dengan itulah hak individu dapat beroperasi. Di barat sekalipun yang sangat mengagungkan individualisme, tidak berarti bahwa orang mendefinisikan dirinya hanya sebagai individu. Orang barat juga melihat dirinya sebagai bagian dari keluarganya atau kelompoknya, bahkan menjadi komponen yang penting dalam kehidupan mereka. Otonomi dalam individualisme

tidak tidak hanya untuk kepentingan individu, tapi juga demi kontinuitas eksistensi masyarakat tersebut.

Peran masyarakat, komunitas atau kelompok lainnya menjadi berarti karena pemenuhan suatu hak sangat bergantung pada pihak lain. Manusia tidak mampu untuk memenuhi hanya dengan upayanya sendiri. Maka satu hal yang dibutuhkan adalah melalui kerjasama dengan orang lain. Tidak mungkin individu dianggap paling bertanggungjawab secara pribadi memenuhi seluruh kehidupannya. Maka biasanya HAM banyak berisi tuntutan terhadap kelompok terorganisasi, terutama negara. Ketika negara gagal dalam menjaga hak-hak asasi individu-individu di dalamnya maka individu tersebut akan mengorganisir diri dalam kelompok-kelompok. Artinya HAM akan selalu dialamatkan kepada masyarakat yang terorganisir sesuai dengan peran dan sifat institusi sosialnya serta praktek-prakteknya. Institusi-institusi tersebut merupakan cara bagaimana masyarakat memilih untuk menyelenggarakan bagi anggota-anggotanya untuk pemenuhan kebutuhan dan kesejahteraan mereka, paling tidak untuk melindungi hak-hak yang sudah mereka miliki.

Hak Berkeleompok, Berserikat dan Berkumpul sebagai Bagian dari HAM Negatif

Bagi para pemikir zaman pencerahan, hak berkorelasi dengan kewajiban. Hak untuk menyatakan pendapat, misalnya berkorelasi dengan kewajiban pihak lain untuk tidak melanggarnya. Artinya penikmatan hak tersebut mengandaikan absennya campur tangan pihak lain. Yang termasuk hak negatif adalah hak atas hidup, kebebasan milik pribadi, kesetaraan, keadilan, pengejaran kebahagiaan, privasi, beragama, berpendapat dan berserikat. Hak ini berkorelasi dengan sebuah kewajiban negatif, yaitu kewajiban yang memerintahkan orang lain untuk tidak mencampuri atau mengintervensi relasi antara seseorang dan apa yang menjadi haknya. Karakteristik berikutnya adalah hak negatif memiliki hak absolut yakni hak yang mengimplikasikan kewajiban yang harus dipatuhi kapan saja dan di

mana saja. Sifat absolut inilah yang menghasilkan perlindungan yang sangat bernilai.

Begitu pula halnya dalam hak untuk bersrikat, berkumpul atau berkelompok. Hak ini termasuk hak negatif. ICCPR (*International Covenant on Civil and Politic Rights*) melindungi salah satu hak abslut ini dnegan pasal 22 yang menyatakan setiap orang berhak atas kebebasan untuk berrikat dengan orang lain, dan tidak diperkenankan adanya pembatasan pelaksanaan hak ini, kecuali dalam hal-hal tertentu. Pemenuhan hak ini tidak dibatasi oleh negara sekalipun, kecuali bila terkait dengan kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan kesehatan dan moral umum, atau perlindungan atas hak dan kebebasan dari orang lain. Pemenuhan hak ini menginginkan absennya peran negara. Karena sejatinya, seperti yang sudah disebutkan di atas, bahwa kelompok-kelompok ini lahir karena gagalnya negara menguapayakan hak-hak individu rakyatnya sehingga kelompok-kelompok ini lahir untuk melindungi hak-hak anggota kelompoknya.

Salah satu hal yang diiinginkan dari absennya peran negara adalah pemaksaan sebuah ideologi menjadi satu-satunya asas dalam anggaran dasar kelompok-kelompok tersebut. Hal ini dilakukan dengan dalih harus ada kesamaan ideologi antara negara dan kelompok-kelompok tersebut untuk kepentingan nasional. Hal ini jelas bertentangan. Mestinya aktivitas politik dan kenegaraan didudukan dalam wilayah konstitusi bukan pada wilayah ideologi. Negara tidak mungkin berideologi. Sebab negara adalah abstrak. Hanya manusialah satu-satunya makhluk yang dapat berideologi. Ideologi yang berasal dari negara akan selamanya bersifat koersif dan cenderung melanggar hak-hak asasi manusia.

Di negara-negara demokrasi sekalipun bukan negara yang berideologi, akan teteapi rakyat itu lah yang berideologi. Oleh sebab itu, ideologi merupakan kesepakatan masyarakat bukan dipaksakan oleh negara. Penempatan ideologi sebagai pemberian dari negara menyebabkan demokrasi menjadi stagnan dan

akhirnya mati. Ideologi dengan demikian hanya berfungsi sebagai alat untuk melegitimasi kekuasaan. Masyarakatlah yang melahirkan ideologi dan bukan sebaliknya negara yang melahirkan ideologi.

Peran Ormas dalam Penguatan *Civil Society*

Ormas mempunyai peranan yang penting dalam menyelesaikan konflik dalam masyarakat, memberikan pengabdian pada masyarakat dan mewujudkan tatanan masyarakat yang mandiri. Melihat hal ini, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa dalam kehidupan berdemokrasi, ada tiga aspek yang memiliki porsi sama besar. Ketiga aspek itu adalah masyarakat madani (*civil society*), negara, dan pasar. Masyarakat madani ini erat kaitannya dengan ormas karena ormas yang berjalan demi kepentingan rakyat dan peranannya dalam mewujudkan keadilan sosial bagi masyarakat yang bahkan terkadang dapat melebihi lembaga otoritas negara dapat mewujudkan sistem masyarakat yang mandiri dan dapat mengoreksi kebijakan pemerintah yang tidak memihak rakyat.

Masyarakat madani atau yang disebut orang barat *Civil society* mempunyai prinsip pokok pluralis, toleransi dan *human rights* termasuk di dalamnya adalah demokrasi. Sehingga masyarakat madani dalam arti negara menjadi suatu cita-cita bagi negara Indonesia ini, meskipun sebenarnya pada wilayah-wilayah tertentu, pada tingkat masyarakat kecil, kehidupan yang menyangkut prinsip pokok dari masyarakat madani sudah ada. Sebagai bangsa yang pluralis dan majemuk, model masyarakat madani merupakan tipe ideal bagi masyarakat Indonesia yang mempunyai cita-cita menciptakan integritas nasional.

Adam Seligman mengemukakan dua penggunaan istilah *Civil Society* dari sudut konsep sosiologis. Yaitu, dalam tingkatan kelembagaan dan organisasi sebagai tipe sosiologi politik dan membuat *civil society* sebagai suatu fenomena dalam dunia nilai dan kepercayaan. Untuk yang pertama, *civil society* dijadikan

sebagai perwujudan suatu tipe keteraturan kelembagaan. Dalam pengertian *civil society* dijadikan jargon untuk memperkuat ide demokrasi, yang menurut Seligman dikembangkan oleh T.H. Marshall. Atau dengan kata lain bicara *civil society* sama dengan bicara demokrasi. Dan *civil society* ini merupakan obyek kajian dalam dunia politik (sosiologi politik, antropologi politik, dan *social thoughts*). Sedangkan yang kedua, *civil society* menjadi wilayah kajian filsafat yang menekankan pada nilai dan kepercayaan. Yang kedua ini menurut Seligman, kajian *civil society* sekarang ini mengarah pada kombinasi antara konsep Durkheim tentang moral individualisme dan konsep Weber tentang rasionalitas bentuk modern organisasi sosial, atau konsep Talcott Parson tentang karisma Weber dan individualisme Durkheim^m.

Masyarakat madani memiliki banyak arti atau sering diartikan dengan makna yang berbeda-beda. Bila merujuk kepada Bahasa Inggris, ia berasal dari kata *civil society* atau masyarakat sipil, sebuah kontraposisi dari masyarakat militer. Menurut Blakeley dan Suggate (1997), masyarakat madani sering digunakan untuk menjelaskan “the sphere of voluntary activity which takes place outside of government and the market.” Merujuk pada Bahmueller (1997), ada beberapa karakteristik masyarakat madani, diantaranya:

1. Terintegrasinya individu-individu dan kelompok-kelompok eksklusif kedalam masyarakat melalui kontrak sosial dan aliansi sosial.
2. Menyebarnya kekuasaan sehingga kepentingan-kepentingan yang mendominasi dalam masyarakat dapat dikurangi oleh kekuatan-kekuatan alternatif.
3. Dilengkapinya program-program pembangunan yang didominasi oleh negara dengan program-program pembangunan yang berbasis masyarakat.
4. Terjembatannya kepentingan-kepentingan individu dan negara karena keanggotaan organisasi-organisasi volunteer mampu memberikan masukan-masukan terhadap keputusan-keputusan pemerintah.
5. Tumbuhkembangnya kreatifitas yang pada mulanya terhambat oleh rejim-rejim totaliter.

6. Meluasnya kesetiaan (*loyalty*) dan kepercayaan (*trust*) sehingga individu-individu mengakui keterkaitannya dengan orang lain dan tidak mementingkan diri sendiri.
7. Adanya pembebasan masyarakat melalui kegiatan lembaga-lembaga sosial dengan berbagai ragam perspektif.

Dari beberapa ciri tersebut, kiranya dapat dikatakan bahwa masyarakat madani adalah sebuah masyarakat demokratis dimana para anggotanya menyadari akan hak-hak dan kewajibannya dalam menyuarakan pendapat dan mewujudkan kepentingan-kepentingannya dimana pemerintahannya memberikan peluang yang seluas-luasnya bagi kreatifitas warga negara untuk mewujudkan program-program pembangunan di wilayahnya. Namun demikian, masyarakat madani bukanlah masyarakat yang sekali jadi, yang hampa udara.

Masyarakat madani adalah konsep yang cair yang dibentuk dari proses sejarah yang panjang dan perjuangan yang terus menerus. Bila kita kaji, masyarakat di negara-negara maju yang sudah dapat dikatakan sebagai masyarakat madani, maka ada beberapa prasyarat yang harus dipenuhi untuk menjadi masyarakat madani, yakni adanya *democratic governance* (pemerintahan demokratis yang dipilih dan berkuasa secara demokratis dan *democratic civilian* (masyarakat sipil yang sanggup menjunjung nilai-nilai *civil security*, *civil responsibility* dan *civil resilience*).

UU Ormas Yang Telah Usang

UU Ormas yang ada saat ini memiliki nilai historis yang tidak begitu baik. UU Ormas dikenal sebagai alat untuk membredel kebebasan masyarakat dan alat untuk melanggengkan kekuasaan penguasa saat orde baru silam. Dalam UU Ormas, Negara tampak seolah memiliki ideologi. Ideologi itu terlihat jelas di jalinan pasal 2 ayat (1) yang menyatakan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Ideologi itu

dipaksakan kepada ormas padahal ormas adalah gugusan orang yang memiliki karakteristik, spesifikasi, dan bahkan ideologi sendiri.

Mengenai hal itu sudah dikatakan pada pasal 5 UU Ormas bahwa fungsi ormas adalah: (a) wadah penyalur kegiatan sesuai kepentingan anggotanya; (b) wadah pembinaan dan pengembangan anggotanya dalam usaha mewujudkan tujuan organisasi; (c) wadah peran serta dalam usaha menyukseskan pembangunan nasional; (d) sarana penyalur aspirasi anggota, dan sebagai sarana komunikasi sosial timbal balik antar anggota dan/atau antar Organisasi Kemasyarakatan, dan antara Organisasi Kemasyarakatan dengan organisasi kekuatan sosial politik, Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah. Bila dikaitkan antara pasal 2 dan pasal 7, ormas yang dibentuk tidak lain tidak bukan adalah alat negara untuk mendoktrinasi masyarakat dengan doktrin yang salah kaprah tentang Pancasila.

Pada akhirnya melanggengkan kekuasaan korup penguasa saat itu. Padahal ormas yang baik seharusnya merupakan penyalur aspirasi anggotanya untuk dan mempertahankan hak-hak para anggotanya. Namun, aspirasi itu justru ditentukan oleh negara yang dalam pasal 2 harus berupa ideologi Pancasila. Hal yang perlu ditegaskan dalam pembentukan ormas adalah ormas hadir di tengah kegagalan negara memenuhi hak-hak warga negaranya. Sehingga warga negaranya berkelompok dan mengorganisir diri untuk mempertahankan dan memperoleh hak-haknya dalam bentuk organisasi masyarakat. Tentu menjadi sangat naek ketika negara mengintervensi warga negara untuk memperoleh hak-haknya.

C. Analisis Bab : IV, V dan VI

1. Pasal 9 (Keanggotaan)

Keanggotaan ormas sebaiknya dibatasi berdasarkan umur, misalnya telah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin. Persyaratan lebih terperinci

mengenai keanggotaan ini diatur dalam AD dan ART ormas yang bersangkutan.

Hak dan kewajiban juga harus dimuat dalam AD dan ART ormas tersebut

Rumusan Pasal-Pasal:

“Warga Negara Indonesia dapat menjadi anggota organisasi masyarakat apabila telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin”

“Persyaratan untuk menjadi anggota ormas diatur dalam AD dan ART ormas bersangkutan”

“Hak dan kewajiban anggota diatur dalam AD dan ART ormas bersangkutan “

2. Pasal 10 (Kedudukan Pengurus)

Pasal ini menyangkut kedudukan dan wilayah kerja ormas. Kedudukan dan wilayah kerja organisasi kemasyarakatan dapat meliputi tingkat pusat, tingkat provinsi, dan tingkat kabupaten/kota. Domisili atau kedudukan dan wilayah kerja dari ormas diatur dalam AD dan ART ormas bersangkutan.

3. Pasal 11 (Keuangan)

Ketentuan pasal ini perlu ditambahkan mengingat ada ormas memperoleh dana atau sumber sumber keuangan yang tidak sah atau juga berasal dari sumber luar negeri. Untuk menghindari penyalahgunaan keuangan itu, ormas perlu prinsip transparansi dan akuntabilitas publik melalui pelaporan mengenai sumber keuangan dan pengalokasiannya. Sumber dana dapat berasal dari sumbangan yang sah menurut hukum.

4. Pasal 12 (Pembinaan) disarankan untuk dihapuskan dengan alasan: fungsi pembinaan sering dijadikan alasan untuk melakukan pembekuan

kepengurusan dan bahkan sampai pembubaran organisasi. Peran pemerintah tetap diperlukan untuk hal-hal sebagai berikut saja, yaitu:

- a. Monitoring (kelembagaan dan kegiatan)
- b. Pengawasan (misuse/abuse)
- c. Pemberdayaan (capacity building)

Salah satu penekanan arah dari proses politik dan penyelenggaraan pemerintahan pasca Amandemen UUD 1945 adalah pada penataan hubungan kemitraan antara Pemerintah dengan kekuatan-kekuatan politik di satu sisi, dan dengan ORMAS di sisi lain. Dalam hubungan kemitraan tersebut harus dilandaskan pada semangat memperkuat prinsip kemandirian ORMAS dan partisipasi publik. Sebagai gambaran, pada saat negara memberikan jaminan dan perlindungan hukum kepada suatu Ormas pada saat itu pula Pemerintah menjalankan kewajibannya dalam menggalang partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan publik yang berkaitan bagi terwujudnya kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai amanat Pancasila dan UUD 1945.

Dalam rangka meningkatkan kredibilitas, kemandirian, dan profesionalitas ORMAS, semua ORMAS wajib berbadan hukum sehingga kepengurusan, keanggotaan, dan tata kelola keorganisasian dapat diarahkan sesuai prinsip *good governance*. Dengan status badan hukum ini maka akan menempatkan ormas sebagai *legal personality* yang mempunyai hak dan kewajiban sendiri. Keharusan mempunyai status badan hukum ini pun diterapkan terhadap organisasi – organisasi lain seperti partai politik dan organisasi-organisasi yang bergerak dibidang perekonomian (seperti yayasan, koperasi dan perseroan terbatas). Kewajiban memperoleh status badan hukum oleh ormas ini merupakan sarana bagi pemerintah dalam menjalankan fungsi monitoring dan pengawasan, karena sebuah ormas baru dapat status badan hukum apabila telah memenuhi persyaratan-persyaratan

administrasi dan substansi yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Begitu sebuah ormas memperoleh status badan hukum, maka pemerintah tidak bisa begitu saja melakukan pembekuan atau pembubaran ormas yang dianggap melanggar ketentuan perundang-undangan. Pemerintah bisa saja mencabut status badan hukumnya setelah adanya putusan dari pengadilan.

Seperti halnya pendirian sebuah parpol, perkumpulan, yayasan, perseroan terbatas, pendirian ormas pun seharusnya pendaftara badan hukumnya dilaksanakan oleh Departemen Hukum dan HAM.

D. Analisis Bab : VII, VIII dan IX

d.1. Pengantar

Organisasi Kemasyarakatan adalah organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat Warganegara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperanserta dalam pembangunan dalam rangka mencapai Tujuan Nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila (Pasal 1 UU No. 8 Tahun 1985). Fundamen yang menjadi dasar pembentukan Organisasi Kemasyarakatan sebagai suatu “organisasi”, adalah hak konstitusional warga negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Dalam hal ini ditentukan bahwa:

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Dengan demikian, pembentukan organisasi kemasyarakatan merupakan pengejawantahan hak konstitusional warga negara, yang menjadi bagian yang tak terpisahkan dari hak-hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-Undang Dasar tersebut. Oleh karena itu, pengurangan atau pembatasan hak tersebut semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil dan sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis (Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945).

Pada dasarnya UU No. 8 Tahun 1985 menentukan pembekuan dan pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dapat dilakukan pemerintah. Pembekuan ditujukan kepada pengurus atau pengurus pusat Organisasi Kemasyarakatan tersebut, sedangkan pembubaran pada organisasinya itu sendiri (Bab VII UU No. 8 Tahun 1985). Pembekuan dan pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dilakukan, setelah mendengar keterangan dari Pengurus dan Pengurus Pusat Organisasi Kemasyarakatan yang bersangkutan dan setelah memperoleh pertimbangan dalam segi hukum dari Mahkamah Agung untuk tingkat nasional, sedangkan untuk tingkat Propinsi dan tingkat Kabupaten/Kotamadya setelah memperoleh pertimbangan dari instansi yang berwenang sehingga dapat dipertanggungjawabkan dari semua segi, bersifat mendidik, dalam rangka pembinaan yang positif, dan dengan mengindahkan peraturan perundang-undangan upaya terakhir (Penjelasan Pasal 13, 14, dan Pasal 15 UU No. 8 Tahun 1985).

Berkenaan dengan hal ini, perlu dilakukan peninjauan tentang pembekuan dan pembubaran Organisasi Kemasyarakatan sebagaimana ditentukan dalam UU No. 8 Tahun 1985, apakah masih sejalan dengan perkembangan norma hukum dasar negara (*staatfundamental norm*), yang telah diintrodusir melalui amandemen kedua atas konstitusi tersebut tahun

2000, atau sebaliknya harus dievaluasi dan direformulasi untuk menyesuaikan dengan perkembangan tersebut.

d.2. Pembekuan

Kritik pertama mengenai UU No. 8 Tahun 1985 mengenai hal ini adalah hakekat pembekuannya. Pembekuan Organisasi Kemasyarakatan berdasarkan UU No. 8 Tahun 1985 adalah “pembekuan pengurus atau pengurus pusat” suatu Organisasi Kemasyarakatan. Pembekuan Organisasi Kemasyarakatan yang ditujukan kepada pembekuan “pengurus” dapat ditafsirkan bahwa, secara organisasional “kekeliruan” yang terjadi disebabkan oleh adanya “penyimpangan” pengoperasian organisasi oleh “pengurus” atau “pengurus pusat” dari Organisasi Kemasyarakatan yang bersangkutan. Oleh karena itu, ukuran yang digunakan berkenaan dengan hal ini adalah bahwa Organisasi Kemasyarakatan tersebut telah dijalankan “bertentangan” dengan “maksud dan tujuan” pendiriannya.

Sementara itu, dalam UU No. 8 Tahun 1985 menentukan pembekuan Organisasi Kemasyarakatan dapat dilakukan pemerintah apabila Organisasi Kemasyarakatan tersebut:

- a. Melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum;
- b. Menerima bantuan dari pihak asing tanpa persetujuan Pemerintah;
- c. Memberi bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan bangsa;

Alasan-alasan ini sebenarnya dapat dipandang sebagai “alasan untuk membekukan Organisasi Kemasyarakatan”, dan tidak dapat dilihat sebagai “alasan pembekuan pengurus atau pengurus pusat Organisasi Kemasyarakatan”. Berdasarkan hal ini, pada masa mendatang perlu dipertegas perbedaan antara pembekuan pengurus (berarti tanpa dengan maksud membubarkan Organisasi Kemasyarakatannya), dan pembekuan

Organisasi Kemasyarakatan sebagai langkah transisi sebelum pembubarannya.

Selanjutnya, kritik kedua diajukan terhadap alasan pembekuan Organisasi Kemasyarakatan dalam UU No. 8 Tahun 1985 jo Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986 Dalam Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan UU No. 8 Tahun 1985 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum adalah sebagai berikut:

- a. Menyebarkan permusuhan antar suku, agama, ras, dan antar golongan;
- b. Memecah belah persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Merongrong kewibawaan dan/atau mendiskreditkan Pemerintah;
- d. Menghambat pelaksanaan program pembangunan;
- e. Kegiatan lain yang dapat mengganggu stabilitas politik dan keamanan.

Merujuk pada Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945, sebenarnya masalah “keamanan dan ketertiban umum” merupakan alasan yang ditentukan Konstitusi untuk membatasi atau mengurangi hak konstitusional berorganisasi. Dalam hal ini “...untuk memenuhi tuntutan yang adil dan sesuai dengan pertimbangan... keamanan dan ketertiban umum”. Persoalannya, apakah ukuran yang cukup pasti tentang hal ini. Bentuk-bentuk kegiatan yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986, tidak dapat dengan cukup gamblang menggambarkan “kegiatan yang mengganggu keamanan atau ketertiban umum tersebut”.

Dalam hal ini perlu dirujuk berbagai ketentuan undang-undang lainnya, yang memang dengannya dapat ditentukan secara lebih pasti apakah yang dimaksud dalam hal ini. Misalnya, apabila merujuk kepada ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), maka hali

itu dapat dihubungkan dengan perbuatan-perbuatan yang masuk kualifikasi kejahatan terhadap keamanan negara, antara lain:

- a. Makar;
- b. Pemberontakan;
- c. Pengkhinatan terhadap negara, baik pada masa perang maupun bukan pada masa perang;
- d. Pembocoran rahasia negara, dan lain-lain.

Sedangkan kejahatan-kejahatan yang mengganggu ketertiban umum antara lain:

- a. Pernyataan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap golongan rakyat Indonesia;
- b. Permusuhan, penodaan atau penyalahgunaan agama;
- c. Penghasutan;
- d. Penganjuran kejahatan;
- e. Menyebarkan berita bohong;
- f. Pengeroyokan atau perusakan barang secara massal;
- g. Merintang atau mengganggu rapat umum atau pertemuan keagamaan, dan lain-lain.

Berdasarkan ukuran ini, maka masalah “gangguan keamanan atau ketertiban umum” dapat terlihat lebih jelas, daripada menggunakan terminologi “memecah belah persatuan/kesatuan bangsa” atau “mendiskreditkan pemerintah” atau “menghambat pembangunan”.

Sementara itu terhadap alasan pembekuan karena menerima bantuan dari pihak asing tanpa persetujuan Pemerintah, Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986 menentukan bahwa hal itu dapat dilakukan pemerintah apabila Organisasi Kemasyarakatan tersebut menerima bantuan pihak asing yang berupa:

- a. Keuangan;
- b. Peralatan;
- c. Tenaga;
- d. Fasilitas.

Tidak jelas betul *ratio leges* terhadap hal ini, yang sebenarnya apabila hal itu dapat menunjang pencapaian tujuan Organisasi Kemasyarakatan tersebut, sebagaimana ternyata dari Anggaran Dasarnya, tidak pada tempatnya apabila Pemerintah mewajibkan adanya “persetujuan” tentang hal ini.

Dalam terminologi hukum, suatu “persetujuan” pada dasarnya merupakan suatu “ijin”. Sedangkan “ijin” merupakan “pembolehan atas sesuatu yang terlarang”. Sementara itu, “sesuatu larangan” hanya dapat ditujukan kepada suatu hal yang sedikit banyak “tercela”. Persoalannya apakah yang menjadi dasar “pencelaan terhadap perbuatan menerima bantuan”. Pada masa mendatang, tidak pada tempatnya lagi apabila tentang hal ini diperlukan “persetujuan”, dan pelanggarannya sampai berakibat pembekuan Organisasi Kemasyarakatan. Barangkali terhadap adanya bantuan pihak asing cukup dijadikan kewajiban pengurus untuk “memberitahukan” hal ini kepada Pemerintah.

Berkenaan dengan alasan pembekuan Organisasi Kemasyarakatan karena memberi bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan bangsa, dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986, yang meliputi:

- a. Yang dapat merusak hubungan antara negara Indonesia dengan negara lain;
- b. Yang dapat menimbulkan ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan terhadap keselamatan negara;
- c. Yang dapat mengganggu stabilitas nasional;
- d. Yang dapat merugikan politik luar negeri.

Kata-kata “yang merugikan kepentingan bangsa” dalam alasan pembekuan Organisasi Kemasyarakatan ini sangat berlebihan, karena apapun yang dilakukan oleh Organisasi Kemasyarakatan tidak boleh “merugikan kepentingan bangsa”, dan bukan hanya berkenaan dengan “pemberian bantuan kepada pihak asing”.

Selain itu, pada dasarnya pembentukan Organisasi Kemasyarakatan untuk mencapai tujuan nasional. Dalam hubungan dengan dunia internasional, tujuan nasional adalah “ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Oleh karena itu, bentuk-bentuk pemberian bantuan kepada pihak asing yang bertentangan dengan tujuan nasional inilah yang seharusnya menjadi alasan pembekuan Organisasi Kemasyarakatan. Dengan demikian, pemberian bantuan kepada pihak asing “yang dapat menimbulkan ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan terhadap keselamatan negara” dan “yang mengganggu stabilitas nasional”, tidak berkaitan langsung dengan masalah terhambatnya tujuan nasional yang berkaitan dengan dunia internasional.

Kritik ketiga terhadap hal ini, adalah berkenaan dengan tata cara pembekuannya. Dalam UU No. 8 Tahun 1985, pembekuan Organisasi Kemasyarakatan dilakukan oleh Pemerintah. Apabila diperhatikan ketentuan Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945 bahwa pengurangan dan pembatasan hak asasi manusia, termasuk hak warganegara berorganisasi, hanya dapat dilakukan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil dan sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Kata-kata “menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil...”, menunjukkan bahwa “pembekuan Organisasi Kemasyarakatan” harus berdasarkan adanya “sengketa” di antara warganegara tentang pelaksanaan hak-haknya tersebut. Tanpa adanya “sengketa pelaksanaan hak warga negara”, pada dasarnya pemerintah tidak dapat membekuan Organisasi Kemasyarakatan.

Berbeda halnya dengan tata cara pembekuan Organisasi Kemasyarakatan berdasarkan UU No. 8 Tahun 1985 jo Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986. Sekalipun tidak terdapat “sengketa pelaksanaan hak warga negara”, Pemerintah maupun Pemerintah Daerah dapat “membekukan” suatu Organisasi Kemasyarakatan. Padahal pada hakekatnya tanpa adanya sengketa mengenai hal itu, pada padasarnya tidak ada “pelanggaran atas hak dan kebebasan orang lain” ataupun tidak ada “tuntutan yang adil” tentang hal itu.

Selain itu, UUD NRI Tahun 1945 juga mensyaratkan bahwa proses penyelesaian “sengketa pelaksanaan hak warga negara” melalui suatu proses yang dapat diterima oleh masyarakat demokratis. Dalam hal ini, dapat ditafsirkan bahwa hal itu melalui proses berpekara di pengadilan yang wajar (*due process of law*), sebagai bagian dari pelaksanaan konsep negara hukum (*rule of law*). Dengan demikian, posisi pemerintah dalam membekukan Organisasi Kemasyarakatan seharusnya merupakan pelaksanaan dari putusan pengadilan tentang “sengketa pelaksanaan hak warga negara”.

d.3. Pembubaran

Kritik pertama mengenai UU No. 8 Tahun 1985 mengenai hal ini adalah hakekat pembubarannya. Undang-undang hanya menentukan pembubaran Organisasi Kemasyarakatan sebagai kelanjutan dari proses pembekuan pengurus Organisasi Kemasyarakatan. Padahal pada hakekatnya pembubaran juga dilakukan atas kehendak sendiri dari para pengurus. Misalnya karena telah mencapai tujuan-tujuannya, kemudian para pengurus (dan juga pendiri) suatu Organisasi Kemasyarakatan menyepakati pembubarannya.

Selanjutnya, selain sebagai “sanksi” lanjutan dari pembekuan, dalam UU No. 8 Tahun 1985, pembubaran Organisasi Kemasyarakatan juga dalam

dilakukan dalam hal asas dan tujuan pendiriannya tidak sesuai dengan yang ditetapkan undang-undang. Dalam hal ini ditentukan dalam Anggaran Dasar suatu Organisasi Kemasyarakatan:

- a. Pancasila sebagai satu-satunya asas (asas tunggal);
- b. Tujuan pembentukan Organisasi Kemasyarakatan bertujuan mencapai Tujuan Nasional.

Menjadi kritik kedua berkenaan dengan alasan pembubaran terkait asas tunggal, mengingat ketentuan ini tidak lagi sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan dewasa ini. Tap MPR No. V Tahun 1985 yang menjadi dasar pembentukan UU No. 8 Tahun 1985, telah dicabut, sehingga penggunaan asas tunggal tidak lagi dapat dipertahankan, termasuk tidak terbatas pada pembubaran Organisasi Kemasyarakatan. Hal ini juga diimplementasikan dengan berbagai undang-undang lainnya, misalnya UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Selain itu, pada masa mendatang harus dibuka kemungkinan instansi pemerintah tertentu untuk dan atas nama kepentingan pemerintah mengajukan pembubaran Organisasi Kemasyarakatan kepada pengadilan, sekalipun tidak ada sengketa pelaksanaan hak warga negara. Dalam hal ini apabila tujuan Organisasi Kemasyarakatan nyata-nyata tidak sejalan atau bertentangan dengan tujuan nasional. Misalnya, memberikan kewenangan kepada Kejaksaan Agung Republik Indonesia atau Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk mengajukan gugatan tentang pembubaran Organisasi Kemasyarakatan ke Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya termasuk tempat kedudukannya.

Selanjutnya, Pasal 16 UU No. 8 Tahun 1985 menentukan bahwa, “Pemerintah membubarkan Organisasi Kemasyarakatan yang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan paham dan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme serta ideologi, paham, atau ajaran lain

yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam segala bentuk dan perwujudannya. Ketentuan ini sebenarnya tidak tepat sebagai ketentuan yang menentukan dasar “pembubaran” suatu Organisasi Kemasyarakatan, tetapi sebagai dasar “pelarangan” pendirian Organisasi Kemasyarakatan.

Pada dasarnya Organisasi Kemasyarakatan yang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan paham dan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme serta ideologi, paham, atau ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, adalah organisasi yang “tidak dapat didirikan” di Indonesia, sehingga tidak diperlukan proses “pembubaran”.

Sementara itu, kritik ketiga terhadap UU No. 8 Tahun 1985 adalah berkenaan dengan proses pembubaran Organisasi Kemasyarakatan yang hanya menjadi kewenangan pemerintah. Seharusnya seperti halnya dalam “pembekuan” Organisasi Kemasyarakatan, “pembubarannya” juga melalui proses pengadilan, akibat “sengketa pelaksanaan hak warga Negara”.

E. Analisis Atas Penjelasan dari UU No. 8 Tahun 1985

Berdasarkan uraian di atas sejumlah klausul dalam undang-undang No. 8 Tahun 1985 tentang keromatan sudah tidak relevan lagi bila dikaitkan dengan perkembangan dinamika masyarakat dewasa ini. Materi undang-undang tersebut lahir dan hidup dalam konteks posisi Negara demikian kuat, dominant sehingga eksistensi organisasi kemasyarakatan keberadaannya tidak saja bergantung kepada Negara, melainkan juga ditentukan oleh Negara, termasuk eksistensi dan keberlangsungan suatu organisasi sosial itu. Sebagai contoh, dapat dianalisis bahwa mengenai adanya ketentuan tentang pembekuan dan pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam UU No. 8 Tahun 1985 dan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986, menunjukkan

demikian kuatnya posisi pemerintah, dan sebaliknya hilangnya “makna” pemberdayaan masyarakat. Dalam klausul ini sangat perlu direformulasi kembali guna menyesuaikan dengan kenyataan perkembangan masyarakat dan hukum ketatanegaraan yang berlaku setelah di amandemen.

Berkenaan dengan hal ini, masalahnya apakah masih sejalan dengan perkembangan norma hukum dasar negara (*staatsfundamental norm*), yang telah diintrodusir melalui amandemen kedua atas konstitusi tersebut tahun 2000, atau sebaliknya, sehingga harus dievaluasi dan direformulasi guna menyesuaikan dengan perkembangan tersebut. “Pembekuan Organisasi Kemasyarakatan” harus berdasarkan adanya “sengketa” di antara warganegara tentang pelaksanaan hak-haknya tersebut. Tanpa adanya “sengketa pelaksanaan hak warga negara”, pada dasarnya pemerintah tidak dapat membekukan Organisasi Kemasyarakatan.

Hal lain adalah menyangkut dengan status keanggotaan dalam suatu organisasi sosial, ini sebaiknya dibatasi berdasarkan umur, misalnya berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin, yang persyaratan lebih rincinya diatur dalam AD dan ART ormas bersangkutan. Kemudian Hak dan kewajiban juga harus dimuat dalam AD dan ART ormas tersebut.

Menyangkut kedudukan dan wilayah kerja ormas, kedudukan dan wilayah kerja organisasi kemasyarakatan ini dapat meliputi dari tingkat pusat berjenjang pada tingkat di bawahnya seperti tingkat provinsi, dan tingkat kabupaten/kota, kecamatan sampai kelurahan/desa. Domisili atau kedudukan dan wilayah kerja dari ormas diatur dalam AD dan ART ormas bersangkutan dan perlu memperhatikan semangat otonomi yang dikaitkan dengan kearifan local apakah itu dalam dimensi politik, sosial, budaya dan agama.

Hal penting juga perlu menjadi perhatian adalah berkaitan dengan bantuan serta sumber keuangan. Menyangkut klausul ini perlu rumusan

tambahan mengingat ada ormas memperoleh dana atau sumber sumber keuangan yang tidak sah atau juga berasal dari sumber luar negeri. Untuk menghindari penyalahgunaan keuangan itu, ormas perlu prinsip transparansi dan akuntabilitas publik melalui pelaporan mengenai sumber keuangan dan pengalokasiannya. Sumber dana dapat berasal dari sumbangan yang sah menurut hukum.

Dalam Kaitan dengan peran pemerintah terhadap organisasi kemasyarakatan adalah model atau pola dengan menggunakan istilah “Pembinaan”, sebaiknya dihapuskan atau ditiadakan sebab cara-cara lama sangat kontra produktif dengan semangat pemberdayaan masyarakat yang mandiri. Hal lainnya dengan alasan: bahwa fungsi pembinaan sering dijadikan dasar untuk melakukan pembekuan kepengurusan dan bahkan sampai pembubaran organisasi. Peran pemerintah memang tetap diperlukan namun dalam batas misal; monitoring kelembagaan dan kegiatan; pengawasan (*misuse/abuse*), serta pembedayaan (*capacity building*).

Kemudian pada tingkat *konsideran* dan *penjelasan* dengan sendirinya harus melakukan penyesuaian-penyesuaian mendasar, karena ha ini berkaitan dengan telah dilakukannya Amandemen Konstitusi serta dihapuskannya sejumlah TAP MPR dan GBHN. Semua itu memberi konsekuensi politik dan hokum terhadap berbagai undang-undang yang pernah diberlakukan di era Orde Baru, termasuk Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 Tentang Keormasan. Konsideran yang dalam undang-teresebut mencantumkan Asas Tunggal tentu perlu direvisi.

IV. Evaluasi Keberadaan Undang-Undang No. 8 Tahun 1985

Dari uraian dan analisis yang telah dijelaskan diatas oleh Tim Perumus dapat disimpulkan kiranya sebagai berikut:

Pertama, keberadaan Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 Tentang Keormasa sudah tidak relevan lagi dan patut dikaji ulang baik dari aspek Politik, Sosiologi, Budaya maupun daya dukung prasarana dan sarananya yang memungkinkan perundang-undangan tersebut memiliki kekuatan fungsional sekaligus sebagai pengikat, aturan main dan tata laksana bagi keperluan sekaligus eksistensi berbagai organisasi sosial (ORSOS) Lembaga Swadaya Masyarakat, maupun organisasi sosial kepemudaan lainnya yang hidup dan berkembang di dalam kehidupan masyarakat Indonesia.

Kedua, Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 Tentang Keormasan sudah tidak sesuai dengan; semangat demokratisasi, penguatan masyarakat sipil (*civil society*), semangat keterbukaan, kesetaraan partisipasi antara Negara dan masyarakat yang bersifat dari “bawah” ke “atas” (*bottom-up*) sebagai wujud partisipasi sosial politik bukan mobilisasi sosial politik, juga dalam rangka sarana penggerak bagi penciptaan rasa keamanan serta bela pertahanan nasional.

Ketiga, kandungan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 Tentang Keormasan baik pada bagian *Konsideran*, bagian *Batang Tubuh* maupun pada bagian *Penjelasannya*, sangat perlu dilakukan revisi baik dari aspek paradigma berfikir “lama” yang cenderung masih “top-down”, kemudian semangat yang terkandung dalam visi dan misi undang-undang, pola aturan dalam setiap klausul yang tercantum di dalamnya, sampai kepada struktur pembahasan/ pembabakan yang terkandung dari keseluruhan undang-undang tersebut.

Keempat, perlu segera dirumuskan rancangan Undang-Undang yang baru sebagai pengganti UU No. 8 Tahun 1985, berkaitan dengan pengaturan keberadaan organisasi sosial kemasyarakatan (ORMAS) dan sejenisnya. Ini diperlukan dalam rangka terwujudnya aturan dan tata laksana terhadap berbagai asosiasi sosial yang pada dewasa, yang tumbuh demikian menjamur di

tengah kehidupan masyarakat Indonesia. Ini memerlukan kepastian hukum/aturan main yang baru dan lebih mampu menjawab perkembangan kehidupan sosial politik masyarakat Indonesia dalam. Sehingga Undang-Undang yang baru nanti mampu memberi ruang guna mendorong proses penguatan masyarakat, pemberdayaan masyarakat, tertib sosial, menghargai adanya kemajemukan masyarakat, guna terwujudnya keamanan dan ketahanan nasional bangsa Indonesia di tengah kehidupan masyarakat global.

V. Penutup

Perlunya revisi Undang-Undang No. 8 tahun 1985 mengenai Keormasan, tidak semata karena telah berlaku yang demikian cukup lama, melainkan revisi diperlukan karena tuntutan perkembangan sosial, politik kemasyarakatan serta nilai-nilai yang tumbuh dalam kehidupan politik kenegaraan. Perubahan itu sangat mendasar, ini menyangkut cara pandang (paradigma) kehidupan berbangsa bernegara selaras dengan perubahan global berupa tuntutan dan kesadaran bahwa pengutan masyarakat sipil, demoratisasi, kemajemukan dan kesetaraan peran serta otonomi daerah. Semua itu menimbulkan konsekuensi perlunya perubahan berbagai praturan yang berlaku, tidak terkecuali dengan undang-undang keormasan, yang nantinya diharapkan mampu menampung, mengakomodasi berbagai kebutuhan serta perkembangan dinamika kehidupan sosial kemasyarakatan.

TIM telah berupaya untuk melakukan telaah dengan merumuskan apa yang penting dari materi perubahan itu perlu dirumuskan berdasar dari mteri yang lama. Tugas itu telah TIM selesaikan sebagaimana rumusan yang telah disusun diatas, semoga hasil ini dapat memberikan masukan yang berharga sekaligus bermamfaat bagi terbentuknya undang-undang yang baru.

Keperluan revisi secara mendasar juga sangat diperlukan secara mendesak, hal ini berhubungan dengan perkembangan dan dinamika masyarakat dalam berdemokrasi di berbagai aspek kehidupan sosial politik di tanah air. Dinamika

sosial politik itu tidak hanya melahirkan kebebasan menyampaikan pendapat dari setiap warganegara, akan tetapi menimbulkan kegairahan demikian besar untuk berpartisipasi dengan terbentuknya berbagai organisasi sosial kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, forum-forum kajian, gerakan-gerakan sosial sampai kepada paguyuban-paguyuban serta serta perkumpulan-perkumpulan yang bersifat keprofesian.

Dengan melihat perkembangan hal tersebut, apapun alasan, kebutuhan dan ekspresi yang diinginkan, yang tumbuh dari “akar rumput” masyarakat reformasi yang madani, ini diperlukan “payung” hukum, suatu aturan yang mendudukan keberadaan organisasi sosial di tanah air dalam legitimasi yang kuat, memberkan jaminan untuk berekspresi dalam koridor kepentingan nasional serta keamjuan masyarakat secara umum. Semua itu diperlukan adanya undang-undang keormasan yang baru, memberikan kemajuan dan kemndirian secara benar dan tepat dan sesuai dengan tantangan jamannya.

Demikianlah uraian yang dapat TIM Evaluasi laporkan semoga bermamfaat. Amien.