

RINGKASAN EKSEKUTIF

Laporan Monitoring dan Evaluasi Implementasi UU Ormas (UU No. 17 Tahun 2013)

Tahun ke-III dan Tahun ke-IV (2 Juli 2015 – 2 Juli 2017)

Disiapkan oleh Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB)

Pemantauan implementasi UU Ormas tahun ketiga dan keempat merupakan bagian dari monitoring dan evaluasi legislasi. Tujuan dari pemantauan ini adalah untuk mengetahui perkembangan terbaru implementasi UU Ormas, melihat dampak bahkan kemungkinan kemunculan permasalahan baru dari implementasi UU Ormas, dan mengonfirmasi tingkat efektivitas UU Ormas. Laporan ini berusaha merangkum fakta, seperti peristiwa dan peraturan pelaksana hingga di tingkat daerah, dan juga menyajikan analisis dari perspektif yuridis dan perlindungan hak asasi manusia.

Secara umum, hasil pemantauan tahun ketiga memperlihatkan bahwa peristiwa yang merupakan bentuk dari implementasi UU Ormas terjadi di 26 provinsi dan tersebar di 52 kabupaten/kota, sedangkan hasil pemantauan tahun keempat memperlihatkan bahwa peristiwa yang merupakan bentuk dari implementasi UU Ormas terjadi di 29 provinsi dan tersebar di 87 kabupaten/kota. Hasil ini menunjukkan bahwa ruang lingkup implementasi UU Ormas semakin meluas di setiap tahunnya, dari mulai pemantauan tahun kedua (19 provinsi) hingga pemantauan tahun keempat.

Selain itu, hasil temuan menunjukkan bahwa terdapat perbedaan jenis tindakan terbanyak antara periode tahun ketiga dengan periode tahun keempat. Jenis tindakan terbanyak pada periode tahun ketiga adalah kewajiban mendaftar dengan 53 tindakan, sedangkan jenis tindakan terbanyak pada periode tahun keempat adalah pelarangan organisasi dengan 90 tindakan. Perbedaan jenis tindakan terbanyak ini menunjukkan bahwa terdapat perbedaan konteks, khususnya sosial dan politik, dalam implementasi UU Ormas tahun ketiga dengan tahun keempat. Dengan kata lain, terdapat perubahan atau pergeseran tindakan pemerintah, baik nasional maupun lokal, dalam mengimplementasikan UU Ormas.

Secara umum, hampir semua kategori jenis tindakan mengalami peningkatan dari periode tahun kedua hingga periode tahun keempat. Peningkatan yang paling signifikan terjadi pada kategori pelarangan organisasi, dari 2 tindakan pada periode tahun kedua meningkat menjadi 35 tindakan pada periode tahun ketiga dan semakin meningkat menjadi 91 tindakan pada periode tahun keempat. Peningkatan yang signifikan juga terjadi pada kategori kewajiban mendaftar dan pembatasan akses dari periode tahun kedua hingga tahun keempat. Kategori kewajiban mendaftar mengalami peningkatan signifikan dari 17 tindakan pada periode tahun kedua menjadi 53 tindakan pada periode tahun ketiga dan kembali meningkat menjadi 66 tindakan pada periode tahun keempat. Terkait kategori pembatasan akses, terjadi peningkatan signifikan pula dari 6 tindakan pada periode tahun kedua menjadi 26 tindakan pada periode tahun ketiga dan kembali mengalami peningkatan menjadi 42 tindakan pada periode tahun keempat.

Tidak hanya itu, peningkatan juga terjadi pada kategori stigmatisasi OMS, pelarangan aktivitas, dan pembentukan aturan turunan dari periode tahun kedua hingga periode tahun keempat. Pada kategori stigmatisasi OMS, terjadi peningkatan dari 6 tindakan pada periode tahun kedua menjadi 16 tindakan pada periode tahun ketiga dan mengalami peningkatan kembali menjadi 25 tindakan pada periode tahun keempat. Pada kategori pelarangan aktivitas, terjadi juga peningkatan dari 7 tindakan pada periode tahun kedua menjadi 14

tindakan pada periode tahun ketiga dan kembali mengalami peningkatan menjadi 15 tindakan pada periode tahun keempat. Terkait kategori pembentukan aturan turunan, kategori ini juga mengalami peningkatan meskipun hanya sedikit. Ditemukan sebanyak 8 regulasi pada periode tahun kedua, meningkat menjadi 11 regulasi, daerah dan nasional, dan mengalami peningkatan kembali menjadi 13 regulasi pada periode tahun keempat. Regulasi yang ditemukan dalam 3 tahun pemantauan mencakup daerah hingga nasional. Terkait kategori penyederhanaan sanksi, kategori ini tidak dapat diperbandingkan karena merupakan kategori baru pada periode tahun keempat. Akan tetapi, kategori ini muncul karena mulai adanya konteks tertentu pada periode tahun keempat, yaitu wacana revisi UU Ormas. Untuk kategori kriminalisasi, terjadi penurunan dari 2 tindakan pada periode tahun ketiga menjadi 1 tindakan pada periode tahun keempat.

Dari temuan umum di atas, setidaknya terdapat empat temuan pokok yang dapat dielaborasi menggunakan perspektif yuridis dan perlindungan HAM dalam pemantauan periode tahun ketiga. Temuan pokok pertama adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XI/2013 dan Nomor 3/PUU-XII/2014 tentang UU Ormas pada 23 Desember 2014 memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan UU Ormas, utamanya terhadap (i) pendaftaran ormas bersifat sukarela dan ormas yang tidak mendaftar tetap harus diakui dan dilindungi eksistensinya, dan (ii) tidak dikenal ormas berdasarkan ruang lingkup kewilayahan. Monev implementasi UU Ormas tahun ketiga justru memperlihatkan peningkatan peristiwa dan tindakan, meluasnya lokasi peristiwa, dan meningkatnya keragaman pelaku dan korban. Temuan tahun ketiga juga mengonfirmasi berbagai tindakan yang dilakukan oleh aparat pemerintah selalu bersumber pada tafsir ‘SKT sebagai sebuah kewajiban bagi ormas’ yang jelas bertentangan dengan Putusan MK dan berseberangan dengan jaminan kebebasan berserikat.

Temuan pokok kedua adalah ruang lingkup terbesar implementasi UU Ormas terdapat pada keabsahan administrasi ormas. Bentuk nyata dari hal tersebut adalah imbauan hingga kewajiban kepada ormas untuk mendaftar, termasuk memperbarui atau memperpanjang SKT. Tindakan ini selalu diikuti dengan konsekuensi kebijakan dari pemerintah, seperti persyaratan bagi ormas yang ingin mendapatkan pelayanan (fasilitas) dan dana hibah/bantuan sosial (bansos). Dalam hal ini, keberadaan SKT dan fasilitas pendanaan yang dialokasikan bagi ormas—baik dana hibah maupun bansos—dapat dipahami sebagai instrumen aparat pemerintah dalam menjalankan kebijakannya, terutama pendataan ormas. Dengan kata lain, aparat pemerintah menempatkan SKT dan alokasi dana hibah/bansos sebagai instrumen untuk mendapatkan informasi tentang jumlah dan profil ormas.

Langkah pendataan ormas ini diterjemahkan oleh aparat pemerintah dalam bentuk yang lebih operasional atau teknis sebagai verifikasi dan pendataan ulang. Hasil dari verifikasi dan pendataan ulang akan berkontribusi secara tidak langsung terhadap aktualitas data kepemilikan SKT dan penganggaran belanja hibah/bansos. Hal ini menjadi pijakan bagi aparat pemerintah untuk menjalankan target fungsional kelembagaan, yaitu birokrasi memulai dan mempertahankan skema “kemitraan, pembinaan atau pemberdayaan”. Skema tersebut dapat meliputi alokasi anggaran, penjadwalan dan jenis kegiatan, serta pelaporan tentang capaian penyerapan anggaran dan data pertumbuhan ormas.

Selain itu, skema “kemitraan, pembinaan, atau pemberdayaan” ini juga diikuti dengan kebijakan seperti memastikan keaktifan suatu ormas, kepastian domisili, dan perubahan struktur organisasi. Hal ini memperlihatkan bahwa kebutuhan informasi tentang ormas—bukan hanya profil dan jumlah ormas—melainkan juga menargetkan dinamika internal

hingga pilihan-pilihan keputusan organisasi. Dengan kata lain, tata kelola ormas adalah target dan sasaran berikutnya dari suatu agenda birokrasi. Hal ini pun menunjukkan bahwa tuntutan transparansi, akuntabilitas, dan profesionalitas ormas sebagai salah satu latar belakang kelahiran UU Ormas tidak hanya menjadi ranah ormas, tetapi juga turut dikehendaki dan dikendalikan oleh birokrasi. Oleh karena itu, skema “kemitraan, pembinaan, atau pemberdayaan” ormas dapat dipahami sebagai jalur masuk bekerjanya instrumen SKT dan alokasi dana hibah/bansos.

Jalur masuk yang dilahirkan oleh skema tersebut dapat digunakan untuk mengaktifkan agenda lain dari birokrasi, yaitu pengawasan dan intervensi terhadap ormas. Contoh konkret dari agenda birokrasi yang membutuhkan dan memanfaatkan jalur masuk skema “kemitraan, pembinaan, atau pemberdayaan” adalah politik anggaran di daerah melalui APBD. Contoh lainnya adalah kepentingan birokrasi dalam melakukan kooptasi terhadap lingkungan pendukung dan aktualisasi ormas.

Temuan pokok ketiga adalah munculnya anomali berupa kebijakan, seperti prasyarat SKT dalam rangka mendapatkan fasilitas pelayanan dan dana hibah/bansos, diikuti dengan tindakan stigmatisasi ormas. Wujudnya berupa memposisikan ormas yang tidak memiliki SKT sebagai ormas “yang tidak jelas, ilegal, bodong, dan akan ditertibkan atau dibekukan”. Hal ini pun menunjukkan bahwa bagi ormas yang memilih untuk tidak ingin mengakses dana hibah/bansos sehingga tidak perlu memiliki SKT berada pada status yang tidak absah secara administrasi.

Temuan pokok keempat adalah aktor negara masih melakukan tindakan-tindakan yang mengarah pada pembatasan pemenuhan hak atas kebebasan berserikat. Perwujudan nyata dari hal ini adalah keberadaan SKT—sebagai keabsahan administrasi—dijadikan instrumen negara dalam membatasi kebebasan berkumpul dan berserikat. Contoh lain dari pembatasan kebebasan berserikat dalam implementasi UU Ormas tahun ketiga adalah usaha pemerintah dalam memperkuat nilai-nilai dan paham ideologi Pancasila melalui SE Mendagri No. 220/2065/POLPUM tertanggal 12 Mei 2016 tentang Teguran dan Penanganan terhadap Ormas yang bertentangan dengan Pancasila. SE ini dapat dijadikan alat oleh negara untuk membungkam sikap kritis dan kontrol rakyat hanya karena negara tidak sependapat dengan kegiatan ormas tertentu sehingga pada akhirnya disematkan sebagai organisasi yang anti-Pancasila. Padahal, tindakan pembatasan terhadap pelaksanaan hak kebebasan berserikat dan berkumpul harus mengacu pada pasal 28 J ayat (2) UUD 1945, serta prinsip-prinsip pembatasan yang diatur dalam hukum internasional hak asasi manusia sebagaimana tercantum dalam Putusan MK No. 3/PUU-XII/2014..

Pada pemantauan periode tahun keempat, terdapat lima temuan pokok yang dapat dielaborasi menggunakan perspektif yuridis dan perlindungan HAM. Temuan pokok pertama adalah adanya persamaan temuan dari monev implementasi UU Ormas tahun ke-IV dengan monev sebelumnya, yaitu masih adanya kebijakan berupa kewajiban bagi ormas untuk mendaftarkan diri dan memiliki SKT, termasuk memperpanjang SKT bagi yang telah kadaluarsa. Hal ini semakin mengonfirmasi kesimpulan monev implementasi UU Ormas tahun ke-III yang menyatakan bahwa negara masih berfokus pada agenda birokrasi melalui konsolidasi keabsahan administrasi. Hal tersebut diperlihatkan pula dengan dibangunnya *database* ormas berwujud Sistem Informasi Ormas (SIORMAS).

Temuan pokok kedua adalah format pendaftaran ormas yang berlangsung saat ini sesungguhnya tidak memiliki relevansi, terutama dalam mengukur keterkaitannya dengan tata

kelola ormas yang transparan, akuntabel, dan profesional. Bahkan, patut untuk dipertanyakan relevansi antara target keabsahan administrasi dengan daya dukung kemandirian dan perluasan kontribusi ormas.

Temuan pokok ketiga adalah agenda konsolidasi birokrasi dan target keabsahan administrasi yang sudah muncul pada monev implementasi UU Ormas tahun ke-III sesungguhnya mengantarkan pada satu pemahaman terkait skema pendaftaran ormas. Temuan monev implementasi UU Ormas tahun ke-IV semakin menegaskan bahwa meskipun di berbagai kesempatan skema pendaftaran ormas dimaknai sebagai pemberitahuan (*notification*), ternyata praktik di lapangan cenderung bergeser kepada kewajiban (*obligation*). Apabila pendaftaran dimaknai sebagai kewajiban, hal tersebut sangat bergantung kepada rezim otorisasi (*authorization*) yang memberikan kewenangan sepenuhnya kepada negara untuk menolak atau menerima keberadaan ormas.

Temuan pokok keempat adalah munculnya PP No. 58 Tahun 2016, PP No. 59 Tahun 2016, dan wacana pemerintah yang ingin menyederhanakan mekanisme pembubaran ormas, dengan meniadakan putusan pengadilan di tengah bekerjanya SIORMAS. Kehadiran kedua PP ini ternyata memperlihatkan permasalahan lain yang mempertebal kerumitan implementasi UU Ormas. Kedua PP ini mengandung norma dengan berbagai kategori persoalan, seperti ketidakjelasan konstruksi norma atau norma yang multitafsir, norma yang secara terbuka mengundang persoalan terkait kewenangan aktor pelaksana, kerancuan subjek hukum hingga norma yang mengandung prosedur tanpa disertai batasan diskresi, yang berpeluang menimbulkan penyimpangan.

Temuan pokok terakhir dalam monev implementasi UU Ormas tahun ke-IV adalah wacana pembubaran ormas dengan tidak melibatkan putusan pengadilan secara tidak langsung mengurangi prinsip kehati-hatian, terutama menguji proporsionalitas langkah pengurangan hak atas kebebasan berkumpul dan berserikat yang dilakukan oleh negara. Dengan kata lain, pembubaran ormas haruslah ditempatkan pemerintah sebagai jalan terakhir dan harus melalui kekuasaan yudikatif, dalam hal ini peradilan, serta putusan tersebut juga memiliki mekanisme perlawanan melalui upaya hukum di pengadilan yang lebih tinggi.