

**LAPORAN MONITORING DAN EVALUASI
IMPLEMENTASI HAK ATAS KEBEBASAN
BERKUMPUL DAN BERORGANISASI
DI INDONESIA TAHUN 2018 -2019**

Disusun oleh Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB)

Peneliti:

Riza Imaduddin Abdali (YAPPIKA-ActionAid)

M. Ananto Setiawan (YAPPIKA-ActionAid)

Miftah Fadhli (ELSAM)

Nuresti Tristy Astarina (PSHK)

Mirza Satria Buana (Universitas Lambung Mangkurat)

JAKARTA

2019

DAFTAR ISI

A.	HAK ATAS KEBEBASAN BERKUMPUL.....	2
I.	TEMUAN MONITORING.....	2
I.1.	Waktu.....	2
I.2.	Bentuk Tindakan.....	4
I.3.	Sebaran Wilayah.....	8
I.4.	Kategori Korban	11
I.5.	Kategori Pelaku	15
II.	ANALISIS.....	17
II.1.	Analisis Hukum dan Kebijakan.....	17
II.2.	Analisis Hak Asasi Manusia	20
B.	HAK ATAS KEBEBASAN BERORGANISASI	23
I.	KONTEKS.....	23
II.	UU Ormas dalam Perspektif KKB	25
III.	TEMUAN MONITORING	27
III.1.	Lokasi Peristiwa.....	28
III.2.	Jenis Tindakan	31
III.3.	Pelaku.....	37
IV.	ANALISIS.....	40
IV.1.	Analisis Kebijakan.....	40
IV.2.	Analisis Hak Asasi Manusia.....	47
C.	KESIMPULAN.....	53
D.	REKOMENDASI	54

A. HAK ATAS KEBEBASAN BERKUMPUL

I. TEMUAN MONITORING

I.1. Waktu

Sepanjang periode Juli 2018 s/d Juni 2019, kami mendokumentasikan sedikitnya terdapat 133 peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan terhadap hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi di Indonesia. Angka pelanggaran paling tinggi terjadi pada bulan September 2018 sejumlah 30 peristiwa, disusul dengan bulan Agustus 2018 sejumlah 20 peristiwa, dan Juli 2018 sejumlah 13 peristiwa. Adapun angka pelanggaran paling rendah terjadi pada bulan Februari dan Mei 2019 sejumlah 5 peristiwa, Januari dan Juni 2019 sejumlah 6 peristiwa, serta Maret 2019 sejumlah 7 peristiwa.



Dok. Koalisi Kebebasan Berserikat 2019

Tingginya angka peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi pada bulan Agustus dan September 2018 paling banyak didominasi oleh penolakan hingga pembubaran paksa terhadap kegiatan deklarasi tagar #2019gantipresiden yang diusung oleh kelompok pendukung salah satu kandidat calon presiden pada Pemilihan Presiden (Pilpres) 2019, di sejumlah wilayah di Indonesia. Kelompok yang menolak beranggapan bahwa kegiatan tersebut berpotensi akan menimbulkan konflik horizontal diantara masyarakat hingga dianggap tidak konstitusional serta dituding sebagai perbuatan makar. Pembubaran paksa bahkan juga dilakukan oleh pihak Kepolisian terhadap kegiatan deklarasi #2019gantipresiden di Kota Tangerang Selatan, Provinsi Banten, pada 23 September 2019, dengan alasan kegiatan tersebut tidak mengantongi izin.

Masih pada bulan yang sama, 2 peristiwa pembubaran paksa terhadap aksi Kamisan yang kerap menyuarakan dorongan bagi penuntasan kasus pelanggaran HAM masa lalu terjadi di wilayah Kota Surabaya dan Kota Malang, Provinsi Jawa Timur, pada 29

September 2019. Pembubaran paksa disertai intimidasi yang dilakukan oleh sejumlah anggota Ormas tersebut dilakukan dengan alasan kegiatan tersebut berhubungan dengan isu komunisme dan PKI. Mirisnya, dalam peristiwa tersebut tidak tampak adanya upaya perlindungan terhadap hak atas kebebasan berkumpul yang dimiliki para peserta aksi Kamisan oleh pihak keamanan yang berada di lokasi.

Sementara pada bulan Juli 2018, dari 13 peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi, 3 peristiwa menyangkut kelompok keberagaman gender dan seksual di Provinsi Banten, Sulawesi Barat dan Jawa Timur. Dalam peristiwa di Pandeglang, Banten, pihak Kepolisian melarang penyelenggaraan kontes miss waria yang akan dilaksanakan di wilayah tersebut dengan alasan belum mengantongi izin dari pihak Kepolisian, hal serupa bahkan berbuntut pemanggilan terhadap salah seorang warga asal Majene, Provinsi Sulawesi Barat karna dalam resepsi pernikahan yang ia selenggarakan diselingi oleh kegiatan miss Waria pada 22 Juli 2018 lalu. Sementara itu, 2 peristiwa pembubaran paksa menyangkut kegiatan diskusi dan pemutaran film yang diselenggarakan oleh aktivis/mahasiswa Papua di Kota Malang dan Kota Surabaya, Jawa Timur, pada bulan ini.

Bali menjadi wilayah dengan angka pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul tertinggi pada bulan Oktober 2019, dengan 3 dari 10 peristiwa yang terjadi di wilayah tersebut. Pada 10 Oktober 2018 misalnya, pihak Kepolisian Daerah (Polda) Bali melarang penyelenggaraan 'Grand Final Mister dan Miss Gaya Dewata 2018 di Bali dengan alasan mendapat penolakan dari pihak Majelis Ulama Indonesia (MUI), sedangkan pada 11 Oktober 2018, dua peristiwa pembubaran paksa dialami oleh Aliansi Mahasiswa Papua (AMP) yang berencana menyelenggarakan kegiatan demonstrasi serta peserta kegiatan The Peoples' Global Conference Against IMF-World Bank yang akan terselenggara di Auditorium Radio Republik Indonesia, Denpasar, Bali.

Pada bulan November 2018, peristiwa pembubaran paksa yang disertai dengan pengrusakan oleh anggota Kepolisian dan TNI menyangkut kegiatan peringatan satu tahun perjuangan rakyat Sukoharjo melawan racun yang diselenggarakan oleh kelompok aktivis lingkungan, Sukoharjo Melawan Racun (SAMAR) dan Persatuan Perempuan Pejuang Lingkungan (P3L), pada 22 November 2018, dengan alasan tidak memiliki izin. Sementara pembubaran paksa yang disertai penganiayaan dan penangkapan sewenang-wenang juga dilakukan oleh anggota Kepolisian dan TNI terhadap sejumlah peserta dalam kegiatan diskusi yang diselenggarakan oleh Komite Nasional Papua Barat (KNPB) di Jayapura, Provinsi Papua.

Bulan Desember 2018 menjadi salah satu bulan yang cukup kelam bagi aktivis/mahasiswa Papua. Pada bulan tersebut, 8 dari 9 peristiwa pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul menyangkut kelompok tersebut, tidak hanya yang berada di Papua dan Papua Barat, namun juga aktivis/mahasiswa Papua yang berada di wilayah Malang, Surabaya dan Denpasar, serta mengakibatkan sejumlah 253 orang mengalami penangkapan sewenang-wenang, serta sejumlah lainnya mengalami luka-luka akibat dari tindakan pembubaran paksaan yang disertai penyiksaan dan tindakan kekerasan lainnya, yang ironisnya 2 dari 8 peristiwa tersebut justru terjadi dalam kegiatan aksi demonstrasi memperingati hari hak asasi manusia sedunia yang jatuh pada tanggal 10 Desember.

Memasuki awal tahun 2019, 6 peristiwa terjadi pada bulan Januari dan 5 peristiwa terjadi pada bulan Februari. Beberapa peristiwa serius yang terjadi dalam kedua bulan tersebut di antaranya pembubaran kegiatan peluncuran buku 'Haqiqatul Wahy' yang diselenggarakan oleh Jamaah Ahmadiyah di Bandung, Jawa Barat, pada 5 Januari 2019, oleh sekelompok anggota ormas yang didampingi anggota Polisi dan TNI, serta penangkapan 35 orang eks pekerja PT. Freeport Indonesia oleh anggota Kepolisian dalam aksi demonstrasi seberang Istana Presiden pada 14 Februari 2019.

Pelarangan dan pembubaran paksa kegiatan diskusi yang mengundang narasumber Rocky Gerung di Tuban, Jawa Timur, pada 19 Maret 2019 dan Sorong, Papua pada 24 Maret 2019, menjadi 2 dari 7 peristiwa pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi pada bulan Maret 2019. Sementara pada April 2019, bertepatan dengan penyelenggaraan Pemilihan Presiden (Pilpres) 2019, pihak kepolisian di wilayah Jakarta Pusat, DKI Jakarta, dan Ambon, Maluku, melarang segala bentuk kegiatan berkumpul mendadak (*spontaneous assembly*) yang dilakukan oleh kelompok pendukung pasangan calon (paslon) Presiden dan Wakil Presiden dalam rangka mengekspresikan pilihan mereka.

Tepat pada peringatan hari buruh sedunia, pada 1 Mei 2019, peristiwa pembubaran paksa yang disertai dengan penangkapan sewenang-wenang, penyiksaan dan intimidasi dilakukan oleh anggota Kepolisian di Bandung, Jawa Barat, terhadap sejumlah peserta aksi yang mengenakan pakian hitam dalam demonstrasi tersebut dengan alasan melakukan aksi vandalisme, dan mengakibatkan sedikitnya 640 orang mengalami penangkapan sewenang-wenang serta 40 orang lainnya mengalami tindakan tidak manusiawi yang dilakukan oleh anggota Kepolisian. Masih dalam bulan yang sama, peristiwa serupa juga terjadi dalam penanganan aksi demonstrasi yang digelar di depan gedung Bawaslu, Jakarta Pusat, yang menolak hasil rekapitulasi pemungutan suara pada Pilres 2019, dan mengakibatkan 897 orang luka-luka, 2 orang anak diduga mengalami penyiksaan serta 8 orang meninggal dunia akibat tertembus peluru tajam.

Menutup pendokumentasian dalam periode ini, sedikitnya terdapat 6 peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi pada bulan Juni 2019. Salah satu bentuk pelanggaran dan/atau pembatasan yang terjadi ialah pelarangan segala bentuk aksi demonstrasi di depan Gedung Mahkamah Konstitusi (MK) Jakarta saat putusan sengketa Pilpres 2019 oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) Jenderal Tito Karnavian, dengan alasan untuk menghindari potensi kerusuhan yang sempat terjadi pada 21-22 Mei 2019 lalu.

I.2. Bentuk Tindakan

Dalam upaya pendokumentasian pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul yang dilakukan, KKB melakukan pengelompokan kategori jenis tindakan kepada 11 (sebelas) bentuk tindak pelanggaran yang umum ditemukan. Kesebelas kategori tindakan tersebut disusun berdasarkan dinamika peristiwa pelanggaran serta mewakili sejumlah tindakan yang: 1. berpotensi besar membatasi penikmatan hak atas kebebasan berkumpul; 2. pelanggaran langsung terhadap suatu kegiatan berkumpul, hingga; 3. eksekusi yang timbul dari pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi. Dalam upaya penyusunan kategori tindakan ini, kami berusaha memberikan gambaran secara utuh bahwa sebuah tindakan pelanggaran terhadap hak atas kebebasan berkumpul memiliki korelasi yang kuat terhadap bentuk-bentuk pelanggaran hak lainnya.

Berdasarkan kategorisasi yang telah kami lakukan, kami mencatat sebanyak 152 bentuk tindakan pelanggaran dan/atau pembatasan terhadap hak atas kebebasan berkumpul terjadi sepanjang periode Juni 2018 s/d Juli 2019. Pembubaran paksa terhadap suatu kegiatan berkumpul menjadi bentuk tindakan yang paling dominan terjadi sejumlah 52 tindakan, diikuti dengan pelarangan aktivitas berkumpul sejumlah 39 tindakan dan penangkapan sewenang-wenang terhadap peserta kegiatan berkumpul sejumlah 23 tindakan. Bersamaan dengan itu, tindakan seperti penembakan, penyiksaan, hingga kriminalisasi terhadap peserta kegiatan berkumpul juga terjadi dalam periode ini.



Dok. Koalisi Kebebasan Berserikat 2019

Kategori jenis tindak pelanggaran dan/atau pembatasan yang dimaksud, yaitu: *pertama*, **pelarang aktivitas**. Kategori ini merujuk pada upaya pembatasan dan/pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi sebelum penyelenggaraan suatu kegiatan berkumpul. Kami mencatat sedikitnya terdapat 39 bentuk tindak pelanggaran yang masuk dalam kategori ini sepanjang Juli 2018 – Juli 2019, dengan pola-pola umum seperti penolakan terhadap suatu rencana kegiatan oleh kelompok tertentu karna dituding berpotensi menimbulkan konflik, mengangkat isu komunisme, PKI, LGBT, ajaran sesat, dst, hingga penolakan pemberian izin suatu kegiatan berkumpul oleh anggota Kepolisian.

Dalam beberapa kasus, kami juga menemukan bahwa pihak Kepolisian kerap mengeluarkan perintah langsung pelarangan kegiatan berkumpul dalam bentuk apapun, dengan alasan menjaga stabilitas penyelenggaraan kegiatan nasional, seperti yang terjadi sepanjang perhelatan ASIAN Games dan pertemuan IMF di Bali, hingga alasan keamanan lainnya seperti yang terjadi dalam kasus pelarangan kegiatan demonstrasi di depan gedung Bawaslu beberapa waktu yang lalu. Hal yang serupa juga dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dengan mengeluarkan peraturan yang memberi jufifikasi terhadap pelarangan segala bentuk aktivitas yang dituding memiliki unsur kebaragaman gender dan seksual, berpotensi menimbulkan tindak kekerasan, dst,

seperti yang terjadi di Kota Bogor, Banda Aceh, Kabupaten Garut, Kabupaten Pesisir Barat.

Sementara kategori *kedua*, **kewajiban mengajukan izin**, memiliki kaitan yang cukup erat dengan kategori tindakan pertama yang telah disebutkan diatas. Kategori ini merujuk pada bentuk tindakan yang memaksa penyelenggara kegiatan berkumpul untuk mengajukan izin kepada pihak keamanan (Kepolisian) sebelum kegiatan berkumpul dilaksanakan. Dalam kasus yang kami temukan, tindakan yang mewajibkan pengajuan izin oleh pihak Kepolisian didasarkan atas penilaian subyektif bahwa suatu kegiatan berkumpul berpotensi menimbulkan keresahan masyarakat. Penting untuk juga ditegaskan disini bahwa rezim operasionalisasi kemerdekaan berkumpul di Indonesia ialah pemberitahuan (*notifikasi*) dan tidak mensyaratkan adanya kewajiban untuk mengajukan izin maupun memandatkan kewenangan pemberian izin berkumpul bagi Kepolisian.

Ketiga, **pembubaran paksa**. Kategori ini merujuk kepada bentuk-bentuk tindak pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul yang secara langsung ditujukan guna menghentikan penyelenggaraan suatu kegiatan berkumpul yang tengah diselenggarakan. Kategori ini merupakan bentuk pelanggaran dan/atau pembatasan yang paling dominan ditemukan, dengan jumlah sebanyak 51 bentuk tindakan sepanjang periode Juli 2018 – Juli 2019. Pelanggaran dalam kategori ini kerap kali memiliki korelasi yang kuat dengan pelarangan aktivitas yang terjadi sebelumnya.

Berangkat dari penolakan kelompok tertentu terhadap penyelenggaraan suatu kegiatan berkumpul, sering kali pihak Kepolisian memilih jalan untuk membubarkan suatu kegiatan berkumpul yang sedang diselenggarakan. Adapun ‘tidak mengatongi izin’, merupakan alasan yang sering digunakan oleh pihak Kepolisian untuk melakukan tindakan pembubaran paksa. Dalam kasus pembubaran paksa acara Little Korea yang diselenggarakan di Armada Town Square, Magelang, misalnya, pihak Kepolisian Resor (Polres) Kota Magelang mengambil jalan membubarkan kegiatan tersebut pasca mendapatkan isu adanya unsur LGBT yang awalnya digaungkan oleh salah satu ormas Islam kota setempat. Selain itu, pihak Polres Kota Magelang juga berlasan kegiatan tersebut ‘tidak mengatongi izin’ dari pihak Kepolisian.

Sementara, dalam sejumlah kasus lainnya, pembiaran justru ditunjukkan oleh pihak Kepolisian dalam tindak pembubaran paksa yang dilakukan oleh kelompok tertentu terhadap kegiatan berkumpul yang tengah diselenggarakan. Dalam kasus pembubaran paksa aksi kamisan di Kota Malang dan Surabaya, Jawa Timur, pada 27 September 2019, misalnya, anggota Kepolisian yang hadir di lokasi tidak mengambil tindakan yang diperlukan guna melindungi hak atas kebebasan berkumpul yang dimiliki oleh peserta aksi Kamisan, alih-alih terkesan memfasilitasi tindak pembubaran paksa yang dilakukan oleh kelompok Ormas terhadap aksi tersebut.

Keempat, **intimidasi**. Kategori tindakan jenis ini dapat terjadi dalam sprekrum waktu yang cukup luas. Sebagai contoh, Intimidasi dapat terjadi sebelum suatu kegiatan berkumpul dilaksanakan, seperti yang terjadi di dalam kegiatan diskusi publik “Memberantas Jurnalis Abal-Abal” yang akan dilaksanakan di Gedung Dewan Pers pada 11 Februari 2019 lalu. Dalam peristiwa tersebut, pelenggara diskusi publik mengaku menerima pesan melalui whatsapp dari orang tak dikenal yang mengancam akan melakukan pembubaran apabila diskusi tersebut dilaksanakan.

Intimidasi juga dapat terjadi saat kegiatan berkumpul dilaksanakan, seperti yang dialami oleh Front Rakyat Indonesia untuk West Papua (FRI-WP) pada saat menggelar aksi damai depan Pasar Barito Ternate pada 15 Agustus 2018. Maupun sebagai dampak atas suatu kegiatan berkumpul yang dilaksanakan, seperti hadirnya ancaman pemberian surat peringatan (SP) bagi sejumlah karyawan PT. Sumber Alfaria Trijaya yang diketahui mengikuti aksi demonstrasi di Sidoarjo, Jawa Timur pada 4 Juni 2019 lalu.

Kategori selanjutnya, merupakan jenis tindakan yang banyak kami temukan sebagai eksekusi yang timbul dari pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi. Diantaranya ialah, **penganiayaan** yang merujuk kepada bentuk-bentuk kekerasan fisik yang dialami oleh peserta kegiatan berkumpul, seperti: pemukulan dengan tangan kosong maupun benda tumpul, penendangan, dan seterusnya. Pada periode ini kami menemukan setidaknya terdapat 15 tindak penganiayaan yang merupakan eksekusi dari peristiwa pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul. Pola umum dalam kategori tindak pelanggaran jenis ini biasa berlangsung bersamaan dengan tindak pelanggaran dalam bentuk pembubaran paksa. Sebagai contoh, Aparat Kepolisian yang berkeras membubarkan suatu kegiatan berkumpul, tidak jarang menggunakan paksaan melalui tindak kekerasan seperti pemukulan terhadap peserta dari kegiatan berkumpul.

Kategori tindak pelanggaran lainnya yang juga kami temukan ialah **penyiksaan dan tindakan tidak manusiawi lainnya**. Dalam periode ini, kami mencatat sedikitnya 4 tindak penyiksaan terjadi sebagai bentuk pelanggaran lanjutan/eksekusi dari peristiwa pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul. Bentuk tindakan ini sekilas menyerupai penganiayaan, namun dalam derajat kekerasan yang lebih tinggi. Kategori ini sendiri memiliki 3 elemen kunci guna menentukan apakah suatu tindakan dapat dikategorikan ke dalam bentuk ini; *pertama*, terdapat relasi kuasa antara korban dan pelaku; *kedua*, mengakibatkan rasa sakit yang hebat, baik secara fisik maupun psikologis; *ketiga*, bertujuan untuk memperoleh informasi, untuk memaksa atau untuk menghukum.

Salah satu peristiwa yang masuk dalam kategori ini dialami oleh 7 orang peserta aksi peringatan hari Trikora 19 Desember 1961 di Ternate pada 19 Desember 2018 lalu. Aksi peringatan yang dilaksanakan di depan Kodim 1501 kemudian dibubarkan secara paksa oleh anggota TNI. 7 orang peserta aksi mengalami penangkapan sewenang-wenang, pemukulan hingga perbuatan tidak manusiawi lainnya saat diinterogasi. Peristiwa ini masuk ke dalam bentuk penyiksaan dan tindakan tidak manusiawi lainnya dengan mempertimbangkan relasi kuasa yang ada antara peserta aksi dan aparat TNI, luka berat secara fisik dan psikologis yang dialami oleh peserta aksi serta tujuan memperoleh keterangan dan bentuk penghukuman sewenang-wenang terhadap ketujuh orang peserta aksi tersebut. Dalam kasus yang lain, patut dipertimbangkan bahwa penyerangan dengan menggunakan gas air mata dapat masuk dalam kategori ini melihat intensitas, relasi, tujuan dan dampak kekerasan yang ditimbulkan dari tindakan tersebut.

Ketujuh, **pengerusakan**. Kategori ini merujuk pada bentuk tindakan yang merugikan korban pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul secara material. Sebagai contoh, peristiwa pembubaran paksa kegiatan sedekah laut di Pantai Baru, Yogyakarta, pada 12 Oktober 2018 lalu, mengakibatkan sejumlah properti kegiatan mengalami kerusakan akibat tindakan sejumlah orang yang menganggap kegiatan ini bertentangan dengan keyakinan mereka. Kemudian, *kedelapan* **pelecehan**, yang merujuk secara pada

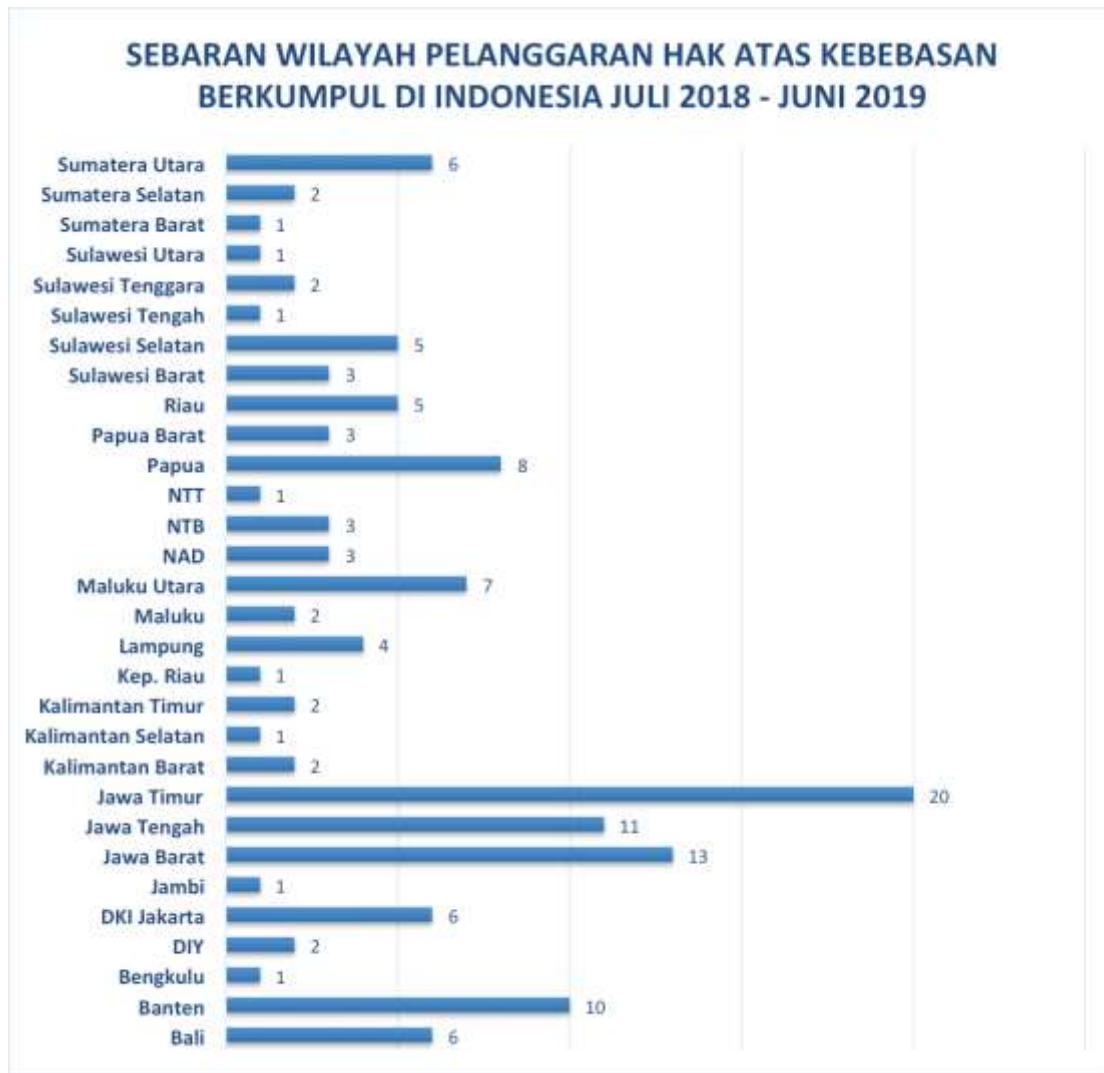
bentuk-bentuk tindakan yang merendahkan martabat peserta kegiatan berkumpul. Sebagai contoh, dalam peristiwa pembubaran paksa kegiatan pemutaran film dan diskusi Mahasiswa Papua di Surabaya pada 6 Juli 2018 lalu, seorang mahasiswi peserta kegiatan mengaku mengalami pelecehan yang dilakukan oleh anggota Kepolisian saat akan membubarkan secara pasca kegiatan tersebut.

Kategori selanjutnya ialah **penembakan**, yang merujuk langsung pada penggunaan senjata api yang dilakukan oleh aparat keamanan secara sewenang-wenang, tidak terukur, sehingga mengakibatkan korban dalam suatu kegiatan berkumpul. Dalam periode ini, peristiwa penembakan terhadap aksi demonstrasi yang menolak hasil Pemilihan Presiden (Pilpres) di depan gedung Bawaslu, Jakarta, pada tanggal 21-22 Mei lalu, merupakan contoh bagaimana penggunaan senjata api secara sewenang-wenang dan tidak terukur telah mengakibatkan korban jiwa yang tidak diperlukan.

Selanjutnya *kese puluh* ialah **Penangkapan sewenang-wenang**. Kategori ini merujuk pada bentuk-bentuk tindakan perampasan hak untuk bergerak yang dialami peserta kegiatan berkumpul oleh pihak tertentu tanpa mempertimbangkan asas legalitas dan nesitas dari tindakan tersebut. Kami menemukan setidaknya terdapat 23 peristiwa penangkapan sewenang-wenang terhadap peserta kegiatan berkumpul, yang dilakukan oleh anggota Polisi, TNI dan Satpol PP, sepanjang periode Juli 2018 s/d Juni 2019. Tidak jarang tindakan penangkapan sewenang-wenang juga kemudian menjadi pintu masuk bagi tindak pelanggaran dalam kategori selanjutnya, yaitu *kesebelas*, **kriminalisasi**. Kategori ini merujuk pada upaya-upaya pemidanaan yang dipaksakan terhadap seorang atau sejumlah peserta kegiatan berkumpul. Dalam catatan kami, sedikitnya 2 tindakan termasuk dalam kategori kriminalisasi terhadap peserta kegiatan berkumpul sepanjang periode ini.

I.3. Sebaran Wilayah

Dari sejumlah peristiwa dan tindakan pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul tersebut, sebaran wilayah peristiwa terjadi hampir merata pada 30 Provinsi di Indonesia, dengan peristiwa pelanggaran paling tinggi terjadi di wilayah Provinsi Jawa Timur sejumlah 20 peristiwa, Provinsi Jawa Barat sejumlah 13 peristiwa, dan Provinsi Jawa Tengah sejumlah 11 peristiwa sepanjang periode Juli 2018 s/d Juni 2019. Peristiwa pelanggaran yang cukup tinggi juga terjadi di Provinsi Papua dan Papua Barat sejumlah 11 peristiwa, Provinsi Maluku Utara sejumlah 7 peristiwa, dan Provinsi DKI Jakarta sebanyak 6 peristiwa.



Dok. Koalisi Kebebasan Berserikat 2019

Dari 20 peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi di Provinsi Jawa Timur paling banyak didominasi oleh kasus-kasus bernuansa politik dengan 5 peristiwa, isu Papua sebanyak 4 peristiwa, sedangkan isu keberagaman gender dan seksual dan pelanggaran HAM masa lalu sebanyak masing-masing 2 peristiwa. Untuk memahami karakteristik pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul yang paling banyak didominasi oleh isu disekitar pemilihan Presiden di Provinsi Jawa Timur, penting bagi kita untuk melihat kembali bahwa Provinsi Jawa Timur merupakan Provinsi dengan jumlah pemilih terbanyak ke-2 (dua) setelah Provinsi Jawa Barat, yang juga merupakan basis dari pemilih yang terafiliasi dengan partai tertentu.

Tidak jauh berbeda, dari 13 peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi di Provinsi Jawa Barat, 4 diantaranya berkaitan dengan aktivitas bernuansa politik. Sementara itu, 3 peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan memiliki kaitan dengan isu keberagaman gender dan seksual, serta 3 peristiwa lainnya berkaitan dengan isu kebebasan beragama dan keyakinan. Hal ini sejalan dengan temuan cukup tingginya tingkat intoleransi di wilayah Provinsi Jawa Barat.

Salah satu peristiwa lain yang cukup menonjol di Provinsi Jawa Barat adalah kasus pembubaran paksa, penangkapan sewenang-wenang, penganiayaan serta penyiksaan dan tindakan tidak manusiawi lainnya terhadap sejumlah peserta peringatan hari buruh internasional (MayDay) di Kota Bandung pada 1 Mei 2019 lalu. Dalam catatan kami, peristiwa tersebut menjadi kasus pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul perdana dengan eskalasi perilaku kekerasan yang cukup tinggi. Dalam temuan selanjutnya, perilaku serupa juga kemudian direplikasi, -dibeberapa kasus bahkan menjadi lebih tinggi lagi-, dalam kasus-kasus pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul di Indonesia, pasca peristiwa tersebut.

Hal yang sedikit berbeda dapat kita temukan di Provinsi Jawa Tengah. Meski dalam periode ini kami hanya berhasil mendokumentasikan 1 dari 11 peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul di Provinsi Jawa Tengah yang berkaitan langsung dengan aktivitas bernuansa politik, namun pelanggaran dan/atau pembatasan justru dilakukan oleh kelompok politik yang berbeda dengan peristiwa pada kedua Provinsi yang telah disebutkan di atas. Adapun 4 peristiwa secara spesifik tertuju pada kegiatan berkumpul yang melibatkan salah seorang tokoh agama di Semarang, Jepara, Grobogan dan Kudus. Sementara 2 peristiwa berkaitan dengan isu kebebasan beragama dan berkeyakinan dan 2 lainnya berkaitan dengan isu keberagaman gender dan seksual.

Meskipun telah dipisahkan secara administratif, kami menemukan banyak kesamaan motif dan pola pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi di Papua dan Papua Barat. Sejumlah kemiripan tersebut diantaranya: *pertama*, Dari 11 peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan yang terjadi, terdapat 7 peristiwa yang berketerkaitan erat dengan ekspresi politik masyarakat di wilayah Papua dan Papua Barat. Motif membatasi ekspresi politik berbeda yang hadir di tengah-tengah masyarakat tersebut menjadi salah satu faktor terjadinya pelanggaran dan/atau pembatasan yang terjadi; *kedua*, peristiwa pelanggaran mulai terjadi di penghujung tahun dan mencapai angka tertinggi pada bulan Desember. Hal ini dapat dipahami dengan beberapa momentum peringatan yang secara langsung maupun tidak langsung berhubungan erat dengan masyarakat di Papua dan Barat, seperti hari Trikora, hari Aneksasi, maupun peringatan hari HAM sedunia;

Ketiga, adanya kecenderungan pihak keamanan untuk berlindung dibalik alasan bahwa kegiatan berkumpul tidak memiliki izin dari pihak Kepolisian. Selain salah kaprah mengenai kewenangan pemberian izin, dalam beberapa kasus pihak Kepolisian justru menolak pemberitahuan yang telah diajukan oleh penyelenggara kegiatan berkumpul. Dibalik alasan tidak memiliki izin ini juga tuduhan separatisme kerap ditujukan kepada sejumlah kegiatan berkumpul yang dilakukan kelompok-kelompok tertentu; *Keempat*, Pembubaran paksa yang diikuti dengan penangkapan sewenang-wenang hingga penganiayaan menjadi pola yang paling umum ditemukan dalam peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul di kedua wilayah tersebut. *Kelima*, Tidak hanya Polisi, kami juga menemukan 6 peristiwa yang melibatkan anggota TNI dalam peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan yang terjadi; dan *Keenam*, peristiwa serupa juga tidak hanya terjadi di wilayah Papua dan Papua Barat. Kami menemukan sejumlah pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi di wilayah lainnya memiliki kaitan yang erat dengan isu Papua.

Kemiripan motif dan pola pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul pada poin yang terakhir diatas, dapat kita temukan di Provinsi Maluku Utara. Kami menemukan 2 dari 7 peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan yang terjadi di Provinsi Maluku Utara memiliki kaitan yang erat dengan isu Papua. Kemiripan juga cukup menggambarkan dari pola dan motif kedua kasus yang ada tersebut, mulai motif pembubaran paksa karna alasan ketidak adaan izin dari pihak keamanan, adanya keterlibatan anggota TNI dalam pelanggaran, hingga pola pembubaran paksa yang disertai dengan penangkapan sewenang-wenang bahkan penyiksaan. Adapun 3 peristiwa lainnya yang terjadi di Provinsi Maluku Utara juga berkaitan dengan politik, yaitu 2 peristiwa bernuansa Pilpres 2019 dan 1 peristiwa lainnya terkait dengan isu marxisme/komunisme.

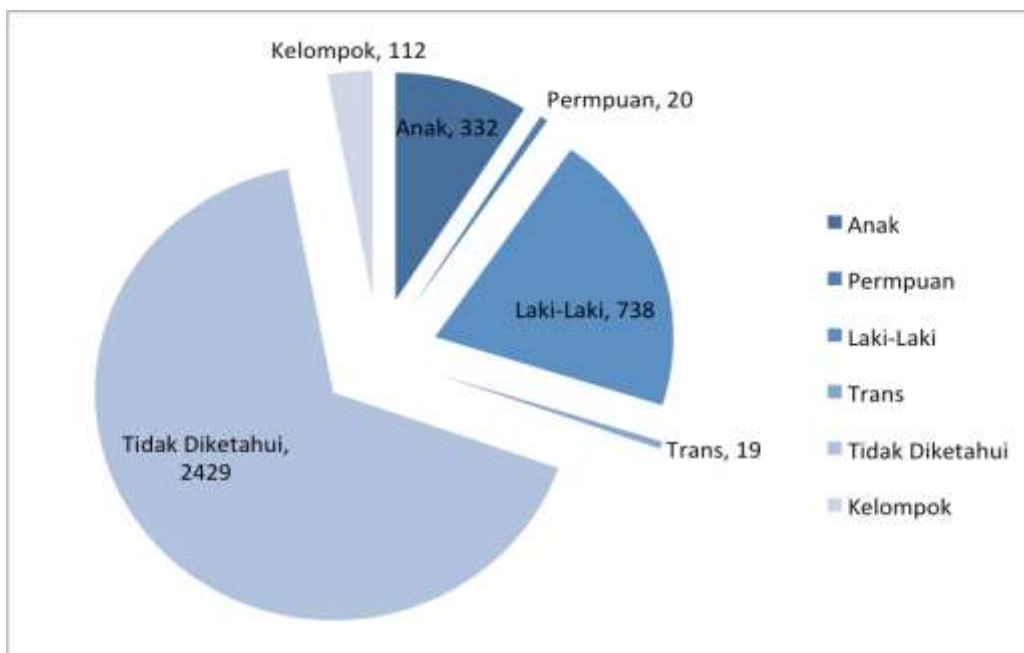
Sementara itu di Provinsi DKI Jakarta, kami menemukan sebanyak 3 dari 6 peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul terjadi dalam bentuk pelarangan aktivitas berkumpul yang dikeluarkan oleh pihak Kepolisian, antara lain; larangan kegiatan demonstrasi saat gelaran Asian Games 2018, larangan aksi di sekitar gedung Mahkamah Konstitusi (MK) saat pembacaan putusan sengketa Pilpres 2019, dan larangan pawai atau konvoi pasca pengumuman hasil Pilpres 2019.

Adapun salah satu kasus menonjol yang terjadi di Provinsi DKI Jakarta ialah kasus pembubaran paksa, penganiayaan, penangkapan sewenang-wenang, penyiksaan hingga penembakan terhadap peserta aksi 21-22 Mei di depan Gedung Bawaslu. Sebagaimana yang telah disampaikan sebelumnya, pendekatan serta perilaku kekerasan yang terjadi dalam kasus ini mereplikasi pendekatan dan perilaku kekerasan yang terjadi dalam peringatan hari buruh internasional di Kota Bandung pada tanggal 1 Mei 2019 lalu, bahkan dalam eskalasi kekerasan yang lebih tinggi. Pelanggaran yang terjadi dalam kasus 21-22 Mei tersebut juga disertai dengan pembatasan hak atas informasi dengan menutup akses internet.

I.4. Kategori Korban

Berdasarkan hasil pendokumentasian yang kami lakukan, kami mencatat sedikitnya terdapat 3650 korban yang mengalami kerugian akibat dari pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi sepanjang periode Juli 2018 s/d Juni 2019 ini.¹ Dari jumlah tersebut, kami kemudian melakukan pemilahan sederhana berdasarkan kategori jumlah, usia, dan jenis kelamin korban. Pertama kami melakukan pemilahan data korban berdasarkan jumlah yang dapat diidentifikasi, yaitu: individu tunggal dan kelompok. Individu tunggal merujuk pada jumlah korban yang dapat diidentifikasi jumlahnya. Dari keseluruhan korban, kami mencatat terdapat 3538 individu yang mengalami kerugian akibat dari peristiwa pelanggaran dan/pembatasan yang terjadi.

¹ Kerugian yang kami maksud dalam laporan ini sendiri dapat dimengerti sebagai kerugian yang berdampak langsung terhadap penikmatan hak atas kebebasan berkumpul akibat tindakan pembubaran paksa dan pelarangan aktifitas berkumpul, maupun kerugian lainnya yang berdampak terhadap hak-hak lainnya, seperti hak atas rasa aman, hak atas hidup, hak untuk tidak mengalami penyiksaan, hak untuk diperlakukan sama di hadapan hukum, hak untuk bebas bergerak, hak atas harta-benda, dan seterusnya, sebagai dampak lanjutan dari peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi.



Dok. Koalisi Kebebasan Berserikat 2019

Sementara kami juga mencatat terdapat 112 kelompok yang mengalami kerugian akibat dari peristiwa-peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi sepanjang periode ini. Kategori ini merujuk pada sekumpulan individu, -dalam beberapa kasus jumlahnya dapat mencapai puluhan bahkan ratusan- yang tidak dapat kami identifikasi lagi satuan jumlahnya. Pengkategorian jenis ini semata-mata kami lakukan untuk menggambarkan masifnya jumlah korban yang mengalami kerugian akibat dari pelanggaran dan/pembatasan yang terjadi.

Selanjutnya, kami kemudian melakukan pemilahan data dari 3538 individu yang menjadi korban berdasarkan klasifikasi jenis kelamin kedalam beberapa kelompok, yaitu: Laki-laki, dengan jumlah korban sebanyak 738 orang; Perempuan dengan jumlah korban sebanyak 20 orang; Transgender dan/atau transeksual dengan jumlah korban sebanyak 19 orang; dan, korban yang tidak dapat kami identifikasi kembali jenis kelaminnya dengan jumlah yang paling banyak yaitu mencapai 2429 orang. Angka-angka tersebut kami dapatkan berdasar penelusuran lebih mendalam berbagai peristiwa yang meliputi tindakan seperti; identifikasi peserta kegiatan berkumpul yang mengalami pembubaran paksa, penyelenggara kegiatan yang mengalami intimidasi, identifikasi korban yang mengalami luka-luka akibat insiden pemukulan dan/atau penyiksaan, hingga peserta kegiatan berkumpul yang mengalami penangkapan sewenang-wenang, dan seterusnya.

Terkahir, kami kemudian juga melakukan pemilahan data dari individu korban berdasarkan kategori usia yang dapat diidentifikasi, yaitu; Dewasa dengan jumlah sebanyak 3206 orang dan anak di bawah umur dengan jumlah sebanyak 332 orang. Untuk kategori yang terkahir, anak di bawah umur, paling banyak dapat kami identifikasi dari peristiwa pembubaran paksa yang disertai penangkapan sewenang-wenang dan penyiksaan terhadap peserta aksi peringatan hari buruh internasional di Kota Bandung pada 1 Mei 2019 dan peristiwa pembubaran paksa yang disertai dengan

penangkapan sewenang-wenang, penganiayaan, penyiksaan, dan penembakan terhadap peserta aksi 21-22 Mei 2019 di depan gedung Bawaslu RI, Jakarta Pusat.

Guna memahami lebih jauh karakteristik korban dalam peristiwa-peristiwa pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul sepanjang periode Juli 2018 s/d Juni 2019 ini, kami berusaha melakukan pemilahan data berdasarkan kategori latar-belakang para korban yang kami klasifikasi dari profesi, identitas, maupun kedekatan korban terhadap isu tertentu. Setidaknya ada 14 kategori latar-belakang korban yang dapat kami identifikasi dalam laporan ini, yaitu; 1. Akademisi, yang merujuk pada korban dengan profesi sebagai ahli/pakar atau bagian dari institusi pendidikan; 2. Aktivis HAM, merujuk pada korban, baik individu maupun kelompok, yang secara intens aktif dalam pembelaan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia; 3. Aktivis Lingkungan, merujuk pada korban, baik secara individu maupun kelompok, yang secara intens aktif dalam advokasi permasalahan lingkungan hidup; 4. Aktivis Papua, merujuk pada korban, baik individu maupun kelompok, yang aktif menyuarakan pembelaan hak masyarakat Papua; 5. Buruh, merujuk pada anggota maupun serikat buruh/pekerja; 6. Jurnalis, merujuk pada korban yang memiliki profesi sebagai pewarta berita/informasi; 7. Kelompok Diskusi, merujuk pada kelompok korban pegiat kajian literasi; 8. Korban 65, merujuk pada korban yang merupakan penyintas dalam kasus pembantaian massal pada tahun 1965; 9. LGBT, merujuk pada korban, individu maupun kelompok, yang mengidentifikasi dirinya bagian dari kelompok keberagaman gender dan seksual; 10. Mahasiswa, merujuk pada korban, individu maupun kelompok, yang memiliki aktifitas sebagai mahasiswa dari universitas tertentu; 11. Kelompok Agama dan Kepercayaan, merujuk pada korban, individu maupun kelompok, yang mengidentifikasi dirinya sebagai bagian dari penganut agama atau keyakinan minoritas tertentu; 12. Simpatisan Politik, merujuk pada korban, individu maupun kelompok, yang mengidentifikasi dirinya pada pilihan politik tertentu; 13. Kelompok dan Penikmat Seni, merujuk pada korban, kelompok maupun individu, dengan aktifitas penikmatan terhadap karya seni tertentu; dan 14. Komunitas Warga, merujuk pada kelompok korban yang tidak dapat diidentifikasi kedekatannya terhadap profesi, identitas maupun isu tertentu.



Dok. Koalisi Kebebasan Berserikat 2019

Dari pemilahan tersebut, kami mendapati kategori korban dengan latar-belakang simpatisan politik menjadi kategori dengan tingkat pelanggaran cukup tinggi, sejumlah 33 peristiwa. Hal ini dapat dipahami sehubungan dengan periode pendokumentasi yang berada dalam momentum pemilihan umum (Pemilu) dan pemilihan presiden (Pilpres) 2019 lalu. Disisi lain hal ini juga sedikit menggambarkan kualitas demokrasi elektoral kita yang bersilang-sengkarut dengan praktik-praktik represi terhadap kebebasan sipil. Temuan selanjutnya menunjukkan dari 33 peristiwa tersebut, paling banyak didominasi oleh peristiwa dengan tindakan pelarangan dan/atau pembubaran kegiatan salah satu kelompok pendukung calon presiden tertentu.

Kategori korban dengan angka pelanggaran tertinggi kedua menyasar kelompok agama dan kepercayaan tertentu, dengan jumlah 22 peristiwa. Dari 22 peristiwa tersebut, pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul yang menyasar kelompok agama dan kepercayaan paling banyak terjadi di wilayah Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Sumatera Utara. Sementara tindakan pelanggaran dan/atau pembatasan yang paling umum menyasar kelompok ini terjadi dalam bentuk pelarangan aktivitas dan pembubaran paksa terhadap suatu kegiatan berkumpul yang mereka lakukan.

Kelompok Keberagaman Gender dan Seksual (LGBT) menjadi kelompok selanjutnya yang paling sering menjadi korban pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul dalam periode ini, dengan jumlah 19 peristiwa. Dari sejumlah peristiwa tersebut, peristiwa paling banyak terjadi di Provinsi Sulawesi Selatan, Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Jawa Barat. Dapat ditemukan, dalam 2 kategori terkahir ini, kelompok agama dan kepercayaan serta kelompok keberagaman gender dan seksual, Provinsi Jawa Barat secara konsisten menempati wilayah dengan jumlah

peristiwa yang cukup tinggi. Hal ini semakin melengkapi temuan tingginya tingkat intoleransi di Provinsi tersebut.

Selanjutnya, kamu juga menemukan bahwa kelompok korban dengan kategori aktivis Papua, menjadi kategori dengan jumlah peristiwa pelanggaran yang cukup tinggi, dengan jumlah 16 peristiwa, pada periode ini. Sejumlah pendalaman terhadap pola dan motif pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul yang berkaitan dengan isu Papua telah banyak kami jelaskan sebelumnya. Memperkuat hal tersebut, kami juga menemukan bahwa peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas berkumpul yang menyasar kelompok aktivis Papua, tersebar pada beberapa wilayah di luar Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, diantaranya: Kota Malang dan Surabaya di Provinsi Jawa Timur, Denpasar, Provinsi Bali; dan Ternate, Provinsi Maluku Utara, dengan masing-masing sejumlah 2 peristiwa, yang kesemuanya terkait dengan aspirasi politik masyarakat Papua.

I.5. Kategori Pelaku

Pada periode ini kami juga melakukan upaya klasifikasi data berdasarkan kategori pelaku pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul yang berhasil kami dokumentasikan. Upaya ini kami lakukan dengan tujuan untuk dapat memetakan aktor yang dominan dalam berbagai peristiwa pelanggaran dan/atau yang terjadi. Dari hasil tersebut, kami mendapati setidaknya ada 16 kategori pelaku yang kami klasifikasi berdasarkan identitas atau afiliasi mereka terhadap institusi atau lembaga tertentu. Ke-16 kategori tersebut, ialah: 1) Kepolisian Republik Indonesia (Polri), 2) Tentara Nasional Indonesia (TNI), 3) Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), 4) Universitas, 5) Organisasi Kemasyarakatan (Ormas), 6) Pemerintah Kabupaten/kota, 7) Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), 8) Majelis Ulama Indonesia (MUI), 9) Mahasiswa, 10) Korporasi/Perusahaan, 11) Warga Umum, 12) Kejaksaan, 13) Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan, 14) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).



Dok. Koalisi Kebebasan Berserikat 2019

Berdasarkan klasifikasi terhadap kategori pelaku ini, kami menemukan Polri menjadi kategori pelaku dengan tingkat pelanggaran paling tinggi, sejumlah 52 peristiwa. Kategori ini sendiri merujuk pada keterlibatan, baik individu maupun satuan kerja dari institusi Kepolisian Republik Indonesia, dalam peristiwa pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul yang terjadi. Tingginya angka peristiwa pelanggaran yang melibatkan anggota Polri tersebut dapat dimengerti dalam 2 hal; *pertama*, bahwa kerja-kerja Kepolisian memang sangat berdekatan dengan ruang-ruang masyarakat sipil pada umumnya; dan *kedua*, disisi lainnya hal tersebut juga menggambarkan gagalnya reformasi disektor Kepolisian untuk mengubah wajah Polri menjadi Polisi yang humanis dan menghormati hak asasi manusia.

Selain itu, kami mendapati bahwa berbagai peristiwa pelanggaran dan/atau pembatasan yang melibatkan Polri umumnya terjadi dalam beberapa bentuk kategori tindakan, diantaranya: 1) pelarangan aktivitas, baik dalam bentuk mengeluarkan perintah maupun alasan tidak memiliki izin; 2) pembubaran paksa suatu kegiatan berkumpul dengan alasan keamanan; 3) Tindak kekerasan dalam bentuk penganiayaan, penyiksaan dan tindakan tidak manusiawi lainnya hingga pelecehan terhadap peserta kegiatan

berkumpul; dan 4) Penangkapan sewenang-wenang, yang dalam beberapa kasus berujung pada kriminalisasi peserta kegiatan berkumpul.

Dalam temuan selanjutnya, kami kemudian mendapati komunitas warga menjadi kategori pelaku pelanggaran dan/atau pembatasan dengan angka tertinggi kedua, sejumlah 26 peristiwa. Kategori ini merujuk pada suatu kelompok masyarakat pada umumnya yang tidak dapat kami identifikasi kedekatannya dengan suatu lembaga atau institusi tertentu.

Pihak Kepolisian menempati posisi paling tinggi sebagai pelaku pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan berkumpul sejumlah 52 peristiwa, dengan kelompok warga menempati posisi kedua sejumlah 26 peristiwa, dan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) pada posisi ketiga sejumlah 23 peristiwa. Sementara pada periode ini kami juga menemukan peran serta keterlibatan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam 9 peristiwa pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul dan berorganisasi, pemerintah kabupaten/kota sejumlah 8 peristiwa, serta institusi akademik (universitas) sejumlah 4 peristiwa pelanggaran.

II. ANALISIS

Berdasarkan pada data monitoring dan evaluasi terkait implementasi kebebasan berkumpul pada tahun 2019, didapatkan beberapa temuan yang dapat dianalisis lewat 2 (dua) pendekatan: pendekatan hukum dan pendekatan Hak Asasi Manusia (HAM). Tujuan dari kedua analisis ini adalah untuk mendapatkan deskripsi yang holistik sekaligus analitik terhadap praktik-praktik kebebasan berkumpul dan memberi masukan konstruktif terkait celah-celah perbaikan atau reformasi hukum ke depannya. Reformasi hukum tentu menjadi tanggung jawab pemerintah sebagai manifestasi tanggung-jawab negara (*duty bearer*) dengan pengawasan oleh masyarakat dan kekuatan masyarakat sipil.

II.1. Analisis Hukum dan Kebijakan

Secara deklaratif-normatif dalam konstitusi, terutama dalam Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 pasca Amandemen), Negara Kesatuan Republik Indonesia mendaku diri sebagai negara hukum. Deklarasi tersebut merupakan wujud komitmen pemerintah bahwa segala tindakan dan kebijakan pemerintah haruslah berjangkar pada produk hukum (perundangan-undangan), taat asas konstitusionalisme dan dijalankan lewat dan melalui mekanisme/prosedur hukum yang berlaku (*due process of law*). Esensi asas legalitas diatas memastikan bahwa tidak ada perbuatan dan/atau kebijakan negara yang tidak melalui jalur dan prosedur hukum, sehingga pemerintahan tidak hanya harus responsif terhadap tuntutan sosial masyarakat namun sekaligus juga memiliki derajat akuntabilitas yang baik.

Aspek akuntabilitas pemerintahan dalam menjalankan kewenangan-kewenangan hukum yang diamanahkan dalam konstitusi merupakan ciri pemerintahan yang bertanggung-jawab (*responsible government*). Idealisme tersebut juga selaras dengan semangat demokrasi untuk menciptakan pemerintahan yang terbatas (*limited government*). Pemerintah selaku pemegang kuasa eksekutif dan administratif memiliki banyak kewenangan dan sumber daya untuk melaksanakan kewenangan-

kewenangannya. Namun kuasa tersebut harus dilakukan secara benar dan bertanggung-jawab.

Dalam konteks kebebasan berkumpul yang merupakan salah satu manifestasi dari kebebasan berpendapat (*freedom of expression*) yang bersifat *inherent* atau kodrati dari diri manusia, pemerintah dituntut untuk dapat membuat produk legislasi yang mengatur dan mengkomodir kegiatan-kegiatan berkumpul (secara damai) tersebut.

Pemerintah pasca rezim otoritarian telah membuka ‘kotak pandora’ terhadap aspirasi Hak Asasi Manusia (HAM) secara umum dan khususnya terkait kebebasan berkumpul. Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum (UU KMP), terutama dalam Pasal 2 Angka (1), negara mengakui setiap warga negara, baik secara individu maupun kelompok memiliki hak atas kebebasan menyampaikan pendapat di muka umum.

Namun secara normatif, UU KMP di atas juga memiliki rumusan pasal-pasal yang kontradiktif dan diskriminatif; alih-alih memberi penghormatan dan akses terhadap kebebasan berkumpul, malah memberi pengaturan yang tidak perlu: terlalu birokratis dan berparadigma pengamanan semata.

Pasal 10 Angka (1), (2) dan (3) UU KMP mengatur tentang mekanisme pemberitahuan wajib tertulis (*notification*) yang disampaikan oleh panitia atau penanggung jawab kegiatan berkumpul kepada aparat kepolisian. Pemberitahuan tertulis selambat-lambatnya diterima 3 hari sebelum kegiatan berkumpul dimulai. Peraturan pemberitahuan wajib tertulis tersebut terkesan paradoks karena esensi dari ‘pemberitahuan’ ditafsirkan sebagai ‘perizinan’ oleh pemerintah. Dalam Pasal 15 menyebutkan pelaksanaan penyampaian pendapat dimuka umum dapat dibubarkan apabila tidak ada ‘pemberitahuan.’

Secara konseptual, pemberitahuan tidak memiliki konsekuensi penolakan dan/atau persetujuan. Konsep hukum ‘pemberitahuan’ tidak menimbulkan kewajiban bagi kepolisian untuk memberikan persetujuan (*approval*). Dengan kata lain, apabila pemberitahuan tidak direspon oleh kepolisian maka kegiatan berkumpul harus tetap dapat dijalankan dan tidak boleh dibubarkan dengan alasan tidak melakukan pemberitahuan. Kekaburan hukum dalam makna ‘pemberitahuan’ inilah yang menjadi sumber pelanggaran yang paling banyak dilakukan oleh aparat kepolisian dalam periode tahun 2019 sebanyak 52 kasus (lihat data money).

Selain itu, teknis pembuatan surat pemberitahuan juga diatur terlalu detail dalam Pasal 11 yang bersifat kumulatif sehingga mempersulit proses dan akses warga negara untuk melakukan pemberitahuan. Pemerintah seharusnya memfasilitasi dan mempermudah akses masyarakat untuk berkumpul secara mudah dan nyaman. Formulir atau surat pemberitahuan kegiatan berkumpul seharusnya dapat ditulis dengan lebih singkat, padat dan jelas, bila memungkinkan dapat diakses secara *daring* guna mempermudah dan memberi kepastian terhadap warga masyarakat. Informasi yang tertera dalam formulir atau surat pemberitahuan tidak boleh terlalu panjang, cukup menuliskan informasi-informasi penting saja.

UU KMP juga memiliki beberapa kekosongan hukum, semisal: pertama, tidak adanya pengaturan tentang kegiatan berkumpul mendadak (*spontaneous assembly*) yang dapat

saja terjadi (secara mendadak) guna merespon tindakan dan/atau kebijakan negara yang memerlukan respon cepat dari masyarakat sipil. Kegiatan berkumpul tersebut tidak dapat ditunda, karena berkaitan dengan konteks kejadian yang biasanya berdampak masif bagi iklim demokrasi negara (*a triggering event for democracy*). Kegiatan berkumpul mendadak harus mendapatkan pengecualian dari prosedur pemberitahuan wajib Pasal 10 UU KMP.

Kekosongan pengaturan berikutnya adalah terkait kegiatan berkumpul balasan (*counter assembly*) yang merupakan hak individu dan kelompok untuk menyuarakan ketidaksetujuan mereka terhadap pesan yang disampaikan oleh kegiatan berkumpul yang lain. Kedua belah pihak memiliki hak yang sama untuk berkumpul dan mentransmisi pesan mereka, sehingga perlu difasilitasi dan memastikan bahwa ‘pesan dialogis’ antara keduanya tersampaikan dengan baik. Untuk memastikan ‘pesan dialogis’ tersampaikan oleh kedua belah pihak, kepolisian harus memberi pengecualian kepada kelompok berkumpul balasan dari proses dan prosedur pemberitahuan wajib dalam Pasal 10 UU KMP.

Dikarenakan kekosongan hukum tentang kegiatan berkumpul balasan ini aparat kepolisian menjadi gamang dalam melakukan tindakan pre-emptif dan preventif dalam memfasilitasi dua kelompok berkumpul. Kegamangan aparat kepolisian kemudian hanya bermuara pada keputusan pembubaran paksa, sebagaimana yang terjadi dalam kasus pembubaran paksa demonstrasi di depan gedung DPRD Medan, Provinsi Sumatera Utara. Hal serupa juga terjadi di Kota Palu, Provinsi Sulawesi Tengah dan Provinsi Banten dengan penolakan terhadap kegiatan berkumpul kelompok gerakan #2019GantiPresiden (lihat data monev 2019).

Permasalahan normatif berikutnya dalam UU KMP adalah terkait pembatasan hak (*limitation of rights*) yang termanifestasi dalam *treatment* aparat kepolisian terhadap kegiatan berkumpul. Pembatasan hak bertujuan agar pelaksanaan kebebasan bisa berjalan secara bertanggung-jawab dan damai (*peaceful assembly*). Guna melakukan perlindungan hukum, aspek-aspek pembatasan terhadap hak atas kebebasan berkumpul perlu untuk lebih diperjelas alasan-alasan yang melatar belaknginya.

Semisal dalam Pasal 6 huruf (b) dinyatakan bahwa penyampaian pendapat di muka umum harus menghormati aturan-aturan moral yang diakui umum. Diksi ‘nilai moral’ sangat sumir karena tidak memiliki ukuran yang jelas pasti tentang apa yang dianggap bermoral di suatu konteks wilayah tertentu, belum tentu sama dengan wilayah lain. Partikularisme nilai-nilai moral yang merupakan konstruksi sosial tersebut dapat berpotensi mengurangi esensi kebebasan berkumpul secara tidak proporsional.

Selain itu diksi ‘diterima secara umum’ juga bernuasa mayoritarian, sehingga dapat berpotensi aparat kepolisian tunduk (atau takut) dan menjadi bias/subyektif terhadap desakan/kepentingan mayoritas yang belum tentu benar. Kekaburan hukum tersebut berdampak pada banyaknya praktek pelarangan, pembubaran aktivitas dan kriminalisasi terhadap kelompok-kelompok minoritas etnis Papua di Jawa Timur, kelompok LGBT dan Buruh (lihat data monev 2019) Seharusnya, hak-hak masyarakat yang minoritas baik berdasar agama, ras dan pandangan politik harus juga diakomodir untuk menikmati hak atas kebebasan berkumpul tanpa terdiskriminasi oleh mayoritas. Negara dalam hal ini aparat kepolisian memiliki tanggung-jawab menjaga dan memfasilitasi terlaksananya kebebasan berkumpul.

Selain itu, Pasal 9 Ayat (2) memberi pengaturan tentang pembatasan tempat/ruang untuk berkumpul yang dianggap sebagai obyek vital negara, semisal lingkungan istana kepresidenan dan juga tempat umum strategis seperti rumah sakit, instalasi militer, pelabuhan dan bandara. Pembatasan terkait tempat tersebut boleh dilakukan secara proporsional. Namun idealnya, pemerintah dapat membuat ruang atau forum yang dapat digunakan sebagai corong menyampaikan aspirasi/tuntutan sekalipun dalam lingkup instansi pemerintah.

Kekaburan hukum dalam prosedur ‘pemberitahuan’, diksi-diksi pembatasan dan beberapa kekosongan-kekosongan hukum diatas berkontribusi terhadap masih banyaknya praktek-praktek pelanggaran atas kebebasan berkumpul sebagaimana dapat dilihat dalam paparan data monev tahun 2019. Kasus pembubaran paksa terjadi sebanyak 51 kasus, disusul dengan pelarangan aktivitas sebanyak 39 kasus, penangkapan sewenang-wenang sebanyak 23 kasus, penganiayaan sebanyak 15 kasus dan intimidasi sebanyak 13 kasus (lihat data monev 2019).

Kasus-kasus pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul tersebut diinsyafi terjadi karena aparat kepolisian semata memaknai kegiatan berkumpul sebagai potensi kerawanan terhadap keamanan (*a possible threat*), bukan sebagai perwujudan situasi masyarakat demokratis. UU KMP alih-alih di derivasi lewat instrumen pengaturan teknis (semisal SOP dan Perkap) yang menempatkan hak-hak kebebasan berkumpul sebagai norma, malah di derivasi menjadi SOP dan Perkap yang semata berparadigma pengamanan dan ketertiban. Dengan kata lain, paradigma aparat kepolisian belum banyak berubah dari nuansa otoritarianisme di zaman Orde Baru.

II.2. Analisis Hak Asasi Manusia

Dalam konteks negara hukum, baik dalam perspektif *rechtstaat* maupun *rule of law*, perlindungan dan penghormatan terhadap HAM adalah salah satu prasyarat terpenting. Dalam teori kontrak sosial, rakyat lewat pemilu dan lembaga perwakilan memberi mandat kekuasaan/kewenangan kepada negara (pemerintah) untuk menjalankan, mengatur dan mengelola pranata kehidupan bernegara dengan tetap memperhatikan hak-hak warga negara. Dengan kata lain, kewenangan besar yang dimiliki oleh pemerintah adalah instrumen untuk menghormati (*to respect*), memenuhi (*to fulfil*) dan menjaga (*to protect*) hak-hak masyarakat.

Lewat *reasoning* diatas dapat dipahami kenapa negara menjadi pemangku kewajiban (*duty bearer*) dan masyarakat sebagai pemegang/memilik hak (*rights holder*), semata karena negara memiliki kuasa dan kewenangan untuk menjaga hak-hak masyarakat. Tanggung jawab negara meningkat derajatnya menjadi kewajiban ketika tanggung jawab tersebut di derivasi menjadi rumusan norma-norma hukum dalam konstitusi dan undang-undang organik. Pemerintah memiliki kewajiban-kewajiban yang lebih banyak dan strategis karena memiliki kuasa mengatur dan menindak. Sedangkan masyarakat memiliki tanggung jawab dan kewajiban untuk menghormati hak-hak orang lain dan kebijakan negara (yang tentu responsif dan tidak sewenang-wenang).

Dalam konteks kebebasan berkumpul, pemerintah memiliki kewajiban yang terpatri dalam rumusan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang menjamin kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan. Selain itu Pasal 28C

ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM), menentukan bahwa setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat yang diselenggarakan untuk maksud-maksud damai.

Dalam tataran implementatif, pemerintah dalam hal ini aparat kepolisian hadir untuk memfasilitasi, menjaga dan memastikan kegiatan berkumpul berlangsung secara tertib dan damai. Kata ‘damai’ (*peaceful*) menjadi kata kunci; bermakna pemerintah hanya mengakomodir kegiatan berkumpul yang berjalan secara damai. Dalam merespon tindakan-tindakan yang sudah melenceng dari ‘damai’, aparat kepolisian dapat bertindak dengan mengamankan aktor/provokator kericuhan dengan *treatment* yang proporsional dan memperhatikan prinsip kehati-hatian.

UU KMP memberi prosedur wajib pemberitahuan yang sejatinya berguna untuk memberi waktu kepada aparat kepolisian untuk melakukan *risk assessment* dan persiapan-persiapan teknis pengamanan kegiatan berkumpul. Sebagaimana dijelaskan diatas, aparat kepolisian tidak berwenang membatalkan kegiatan berkumpul dalam proses pemberitahuan. Aparat kepolisian wajib memfasilitasi dan mengamankan kegiatan berkumpul selama kegiatan masih berlangsung ‘damai’. Apabila dalam prakteknya terjadi eskalasi kekerasan (tidak damai), maka *treatment* yang harus dipakai oleh aparat kepolisian haruslah bersifat responsif dan proporsional, artinya tindakan-tindakan pembatasan hak tidak boleh berlebihan dan reaktif.

Mencermati data monitoring dan evaluasi kebebasan berkumpul pada tahun 2019, daerah-daerah yang rawan terhadap praktek pelanggaran kebebasan berkumpul masih di dominasi oleh daerah-daerah di pulau Jawa. Provinsi Jawa Timur dalam peringkat pertama, disusul Provinsi Jawa Barat pada peringkat kedua, Provinsi Jawa Tengah dan Banten di peringkat ketiga dan keempat. Adapun daerah luar pulau Jawa yang naik presentasi pelanggarannya adalah Provinsi Papua (lihat data monev 2019). Data ini menarik karena isu separatistis dan rasisme mencapai titik didih di Provinsi Papua dan menyebar di beberapa wilayah-wilayah lain. Peningkatan kuantitas kegiatan berkumpul pada tahun 2019 juga beririsan dengan kepentingan politik elektoral pada Pemilu Serentak, aksi-aksi balasan dari dua pendukung pasangan calon presiden kerap terjadi dengan tingkat eskalasi yang tinggi di beberapa daerah-daerah (lihat data monev 2019).

Dalam perspektif HAM, praktek ujaran kebencian yang mengandung ejekan rasisme dan supremasi ras, agama dan kepercayaan tertentu jelas dilarang dalam konteks kebebasan berkumpul. Prinsip-prinsip HAM berpandangan bahwa setiap orang/warga negara harus dihormati sebagaimana manusia lain, tanpa memandang perbedaan ras, suku, agama dan kepercayaan. Dalam konteks ini, aparat kepolisian dapat melakukan tindakan kuratif dengan mengamankan aktor intelektual/provokator kegiatan berkumpul.

Adapun dalam konteks kegiatan berkumpul aktivis Papua yang berniat untuk menyoroti aspek-aspek ketidakadilan dan diskriminasi rasial yang masih manifest dalam relung kehidupan sehari-hari warga Papua, maka kegiatan berkumpul tersebut masih berada dalam kategori ‘damai.’ Semisal dalam kegiatan berkumpul di Merauke, Timika dan Yalimo yang bertujuan untuk memperingati Hari HAM Sedunia (lihat data monev 2019). Sejatinya kegiatan berkumpul tersebut dapat difasilitasi oleh aparat kepolisian

tanpa melibatkan TNI dan tanpa melakukan tindakan represif dan reaktif. Namun yang terjadi aparat gabungan TNI Polri malah melakukan tindakan represif dengan melakukan penangkapan sewenang-wenang terhadap peserta kegiatan berkumpul.

Penangkapan sewenang-wenang tidak hanya dialami oleh aktivis Papua namun juga oleh rekan jurnalis, mahasiswa dan kelompok minoritas dengan tuduhan sebagai provokator (lihat data monev 2019). Dalam melakukan penangkapan dan penahanan, aparat kepolisian harus memiliki pemahaman terhadap ‘hak hukum’ (*legal rights*) yang dimiliki oleh setiap warganegara ketika berhadapan dengan perangkat hukum negara. Pasal 9 Angka (1) dan (2) Kovenan Hak Sipil dan Politik yang sudah diratifikasi dalam sistem hukum Indonesia lewat Undang-Undang No 12 Tahun 2005 menolak keras tindakan sewenang-wenang aparat keamanan yang melakukan penangkapan dan penahanan (*arbitrary arrest*) dengan alasan yang tidak jelas, berlebihan (dengan penganiayaan), berbasis praduga-subyektif dan bias mayoritarian.

Penting untuk diingat bahwa HAM tidak berbasis pada aspirasi dan/atau kebutuhan kelompok mayoritas semata. Melainkan, HAM berorientasi pada pemenuhan, penghormatan, dan perlindungan terhadap kelompok minoritas yang rentan. Semua orang terlahir sebagai manusia yang bebas, setara dalam martabat dan hak-haknya, tanpa ada perbedaan (non-diskriminasi), baik dalam hal suku, warna kulit, agama, jenis kelamin, orientasi seksual, bahasa, afiliasi politik, asal tempat, maupun status lain.²

Hak atas kebebasan berkumpul dan secara umum nilai-nilai HAM tidak dapat diukur dari jumlah kuantitas (*majoritarian point of view*), namun dinilai dari ikhtiar penghormatan harkat dan martabat manusia yang tidak dapat serta merta diukur secara kuantitatif. Dalam menjaga dan memfasilitasi kebebasan berkumpul dan berorganisasi, aparat kepolisian tidak boleh tergiring oleh opini mayoritas dengan alasan-alasan subjektif dan hanya didasarkan pada praduga kelompok mayoritas.

Prinsip non-diskriminasi dan non-mayoritarian diatas memastikan bahwa negara memberi kesempatan yang setara bagi individu/kelompok untuk melaksanakan hak asasi mereka. Namun disayangkan dalam praktek kegiatan berkumpul masih banyak ditemukan kasus-kasus pelanggaran yang paling banyak menimpa simpatisan politik pada tahun 2019, hal ini dapat dinalar karena tahun 2019 adalah tahun politik yang penuh intrik dan pergesakan di akar rumput.

Kelompok kedua adalah kelompok minoritas keagamaan (semisal pemeluk Ahmadiyah dan Syiah) dan LGBT yang banyak mengalami intimidasi dan serangan fisik dalam berkumpul. Dalam konteks kegiatan berkumpul kelompok minoritas, aktor pelanggar tidak hanya aparat kepolisian tapi komunitas warga (mayoritas) dan OMS intoleran yang memaksa kegiatan berkumpul untuk dibubarkan. Diamnya aparat kepolisian dalam kasus-kasus ini menandakan aparat kepolisian juga terlibat sebagai pelanggar secara pasif atau pelanggaran *by omission*. Tidak hanya golongan minoritas, golongan rentan semisal pekerja/buruh pun masih banyak mengalami tekanan, ancaman dan intimidasi dari perusahaan dan aparat keamanan. Namun sayangnya, lagi-lagi aparat keamanan dan instansi terkait ketenagakerjaan bersifat ‘netral’ dalam keadaan yang tidak berkeadilan tersebut.

² *The Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), Pasal 1-2.

Dalam prinsip non-mayoritarian, sejatinya kepolisian tidak bisa sewenang-wenang membubarkan kegiatan berkumpul kelompok minoritas dengan dalih ‘menjaga ketertiban umum’, padahal yang mengancam akan melakukan tindakan mengganggu ketertiban umum adalah kelompok mayoritas yang tidak sepaham dengan aspirasi minoritas. Dalam kondisi seperti ini, aparat kepolisian tidak bisa semata-mata mengikuti tuntutan kelompok mayoritas tertentu yang memiliki pandangan berbeda atau stigma tertentu. Aksi pelarangan aktivitas pemutaran film ‘Kucumbu Tubuh Indahmu’ yang diduga memiliki muatan pro LGBT merupakan contoh aktualisasi masa atas bias mayoritarian tanpa ada ikhtiar melakukan klarifikasi terhadap obyek (lihat data monev 2019). Lebih sialnya, aparat penegak hukum yang seharusnya memberi penilaian netral dan obyektif malah terkesan ‘merestui’ pelarangan dengan alasan ‘keamanan dan ketertiban umum’.

Fenomena lain yang patut dicermati adalah melemahkan institusi pendidikan tinggi sebagai penjaga marwah kebebasan berpendapat dan akademik. Forum diskusi publik yang bertemakan isu-isu sensitif dilarang, dibubarkan dan mahasiswa diberi sanksi oleh petinggi institusi. Pembubaran diskusi di Universitas Sumatera Utara (USU) dan Universitas Islam Negeri Sumatera Utara (UINSU) di kota Medan, pembubaran diskusi di Depok dan pemberian sanksi mahasiswa kritis di Bone (lihat data monev 2019) dapat menjadi menjadi ilustrasi betapa semakin konservatif dan represif institusi pendidikan tinggi sekarang.

B. HAK ATAS KEBEBASAN BERORGANISASI

I. KONTEKS

Monitoring dan Evaluasi (monev) pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul dan berorganisasi periode tahun keenam 2 Juli 2018 – 1 Juli 2019 merupakan kerja rutin dan berkesinambungan dari Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB). Monev periode ini merupakan pengembangan dari lima monev implementasi UU Ormas sebelumnya. Perbedaan paling mendasar dari monev tahun keenam dengan monev-monev sebelumnya adalah perluasan isu monitoring, yang dari awalnya hanya monitoring implementasi UU Ormas menjadi monitoring pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul dan berorganisasi. Monev implementasi UU Ormas sendiri dimulai pada 2 Juli 2013 – 1 Juli 2014 ketika Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU 17/2013) disahkan oleh pemerintah. Kemudian dilanjutkan dengan monev tahun kedua pada 2 Juli 2014 – 1 Juli 2015, tahun ketiga pada 2 Juli 2015 – 1 Juli 2016, tahun keempat pada 2 Juli 2016 – 1 Juli 2017, dan tahun kelima pada 2 Juli 2017 – 1 Juli 2018.

Terdapat tiga tujuan di dalam monev pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul dan berorganisasi, yaitu (i) mendokumentasikan berbagai peristiwa pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul dan berorganisasi berdasarkan pada prinsip hak asasi manusia; (ii) mengetahui dinamika implementasi suatu kebijakan berdasarkan kategori dan kerangka analisis hak asasi manusia; dan (iii) mendokumentasikan berbagai informasi perkembangan terbaru implementasi kebijakan terkait tingkat efektivitasnya maupun kemungkinan memunculkan permasalahan baru. Dengan kata lain, monev ini dapat menggambarkan jarak (*gap*) antara maksud pengaturan dengan penegakan aturan.

Putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan pengujian UU 17/2013, yaitu Nomor 82/PUU-XI/2013 dan Nomor 3/PUU-XII/2014 yang merupakan konteks penting pada periode tahun kedua tetap menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari monev pada periode tahun keenam.³ Konteks ini pun berjalan bersama dengan munculnya konteks penting lainnya pada periode tahun kelima, yaitu penerbitan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu 2/2017) yang kemudian disahkan menjadi UU No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2013 tentang Ormas (UU 16/2017). Dengan kata lain, Indonesia memiliki produk hukum baru yang jauh lebih represif daripada UU 17/2013 terkait pengaturan organisasi masyarakat sipil.

Terdapat konteks baru yang muncul pada periode keenam ini dan melengkapi konteks-konteks sebelumnya. Pada konteks sebelumnya (periode tahun kelima), Kemenkumham mencabut status badan hukum Perkumpulan HTI berdasarkan pada Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-30.AH.01.08 tahun 2017 tentang pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-0028.60.10.2014 tentang pengesahan pendirian badan hukum Perkumpulan HTI. Pada periode keenam, konteks penting yang terjadi adalah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta menolak gugatan HTI dengan nomor perkara 211/G/2017/PTUN-JKT pada bulan Mei 2018. Dengan putusan tersebut, SK Menkumham terkait pembubaran badan hukum Perkumpulan HTI tetap berlaku dan HTI pun tetap dibubarkan. Selain itu, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) Jakarta pun menolak permohonan banding Perkumpulan HTI melalui putusan Nomor 196 B/2018/PT.TUN.JKT pada bulan September 2018.⁴ Putusan ini memperkuat Putusan PTUN Jakarta yang menolak

³ Putusan Mahkamah Konstitusi pada 23 Desember 2014 memberikan dua pengaruh utama terhadap implementasi UU Ormas, yaitu (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. Dengan kata lain, tidak dikenal ormas nasional, provinsi ataupun kabupaten/kota. (Lihat Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB). *Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pengujian UU Ormas*. 2014. Jakarta: KKB, diakses dari <https://yappika-actionaid.or.id/publications/kkb-putusan-mahkamah-konstitusi-atas-pengujian-uu-ormas/> pada Senin, 29 Juli 2019)

⁴ Terdapat 5 alasan penolakan gugatan HTI oleh PT TUN Jakarta. *Pertama*, HTI terbukti secara sah dan meyakinkan telah mengembangkan ajaran atau paham khilafah dan ajaran khilafah yang dianut pada hakikatnya bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Bahkan telah diimplementasikan dalam bentuk kegiatan-kegiatan menyebarkan ajaran atau paham tersebut yang arah atau jangkauan akhirnya bertujuan mengganti Pancasila dan UUD 1945, serta mengubah NKRI menjadi negara khilafah islamiah. *Kedua*, sistem penegakkan hukum administrasi menguji keabsahan keputusan tata usaha negara mencakup aspek prosedur, kewenangan dan substansi. Dalam kasus *a quo*, prosedur pembentukan objek sengketa (SK Kemenkum HAM) diputuskan secara jelas dan memadai karena didukung fakta yang benar. *Ketiga*, SK Kemenkum HAM dalam objek sengketa *a quo*, sesuai Perpu Nomor 2/2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan. *Keempat*, meski Perppu Nomor 2/2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan berlaku perspektif ke depan, namun sebagaimana telah dipertimbangkan untuk memperoleh keyakinan atas kebenaran materiil, majelis berpendapat pengujian terhadap objek sengketa dapat dilakukan dengan cara menelusuri fakta pelanggaran yang sama yang dilakukan berkelanjutan sampai dengan perpu diberlakukan. *Kelima*, UU Senantiasa tidak lengkap dan itu disebabkan oleh kelemahan bawaan dari sistem hukum tertulis (kodifikasi). Karena berganti UU tetapi memuat larangan yang sama, di situlah kelemahan bawaan sistem hukum tertulis terjadi karena batasan pengertian atau makna substantif mengenai larangan

gugatan HTI dan menyatakan SK Kemenkumham atas pembubaran HTI sah. Tidak hanya itu, pada bulan Februari 2019, Mahkamah Agung pun menolak perkara kasasi HTI Nomor 27 K/TUN/2019 terkait putusan pemerintah yang mencabut status badan hukum HTI. Dengan demikian, HTI tetap dibubarkan sesuai Perppu 2/2017.

Konteks penting lainnya adalah Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 2/PUU-XVI/2018 menolak seluruhnya atas permohonan uji materi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU 16/2017) dari Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia, Yayasan Forum Silaturahmi Antar-Pengajian Indonesia, Perkumpulan Pemuda Muslimin Indonesia, Perkumpulan Hidayatullah, dan Munarman. Dalam pertimbangan putusannya, MK menyatakan bahwa hilangnya peran pengadilan dalam penjatuhan sanksi terhadap ormas tidaklah benar. Dalam hal ini, peran pengadilan tetap ada, yaitu dengan mempersoalkan keabsahan tindakan negara yang menjatuhkan sanksi terhadap suatu ormas melalui pengadilan. Bedanya, jika menurut ketentuan sebelumnya peran pengadilan ditempatkan di awal proses penjatuhan sanksi, sedangkan pada saat ini peran pengadilan ditempatkan di bagian akhir.⁵

Konteks lainnya pada periode keenam ini adalah pasca penerbitan Perppu 2/2017 yang disahkan menjadi UU 16/2017, banyak daerah yang sedang merancang Perda tentang Organisasi Kemasyarakatan, antara lain Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Riau⁶, dan Kabupaten Karawang⁷. Munculnya penyusunan perda ormas di berbagai daerah juga karena adanya dorongan Kemendagri kepada pemerintah daerah untuk membuat Perda Ormas Anti-Pancasila⁸ guna kepentingan keamanan dan ketertiban masyarakat.⁹

II. UU Ormas dalam Perspektif KKB

Pada prinsipnya, “ormas” adalah bentuk yang tidak memiliki tempat dalam kerangka hukum di Indonesia, tetapi dipaksakan karena kebutuhan rezim Orde Baru untuk mengontrol dinamika organisasi masyarakat sipil melalui penerapan konsep “wadah tunggal”. Dengan kata lain, Ormas bukanlah badan hukum, melainkan hanya status terdaftar berdasarkan Surat Keterangan Terdaftar (SKT) yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum, Kementerian Dalam Negeri.

tersebut berubah sehingga tidak konsisten. Padahal, suasana kebatinan atau ratio logis awal pembentukan UU adalah melarang terhadap organisasi kemasyarakatan untuk mengembangkan, menyebarluaskan paham atau ajaran komunisme/marxisme-leninisme, serta ideologi paham atau ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, dalam segala bentuk dan perwujudannya. Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4230987/5-alasan-pengadilan-tinggi-tun-jakarta-tetap-bubarkan-hti> pada Senin, 29 Juli 2019

⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XVI/2018 hlm. 211. Diakses dari https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_5378.pdf pada 29 Juli 2019

⁶ Diakses dari <http://mediacenter.riau.go.id/read/45908/hazmi-ranperda-ormas-akhirnya-masuk-bp2d-2019.html> pada 29 Juli 2019

⁷ Diakses dari <https://www.faktajabar.co.id/2019/07/07/dprd-tengah-menggodok-raperda-ormas/> pada 29 Juli 2019

⁸ Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2017/08/09/15001301/mendagri-sebut-pemda-bisa-buat-perda-untuk-larang-ormas-anti-pancasila> pada 29 Juli 2019

⁹ Diakses dari <https://www.liputan6.com/news/read/3028204/mendagri-minta-daerah-segera-merancang-perda-ormas> pada 29 Juli 2019

Pertimbangan mengesahkan UU 17/2013 guna menghadirkan landasan hukum yang memadai untuk perilaku kekerasan dari beberapa ormas sangat tidak relevan. Padahal, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sudah sangat cukup untuk menjerat pelaku, yang turut serta, yang memerintahkan suatu tindakan kejahatan, ataupun yang menyatakan permusuhan ataupun kebencian terhadap suatu golongan secara terbuka di muka umum. Jika kelompok orang yang melakukan kekerasan ada di dalam suatu organisasi, maka baik pelaku kekerasan maupun pimpinan organisasi, dapat dipidana menggunakan KUHP.

Tidak hanya itu, transparansi dan akuntabilitas organisasi masyarakat sipil tidak luput dari berbagai pengaturan. Pasal 16 UU 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik telah memberikan kewajiban kepada organisasi non-pemerintah untuk menyediakan informasi publik, seperti asas dan tujuan, program, sumber dana, pengelolaan keuangan, dan lain-lain. Selain itu, hampir seluruh organisasi yang berbadan hukum sebagian besar diaudit keuangannya oleh akuntan publik karena telah menjadi kewajiban lembaga sebagai wajib pajak. Dengan kata lain, tanpa UU Ormas pun, telah ada undang-undang yang mengatur hal-hal administratif bagi organisasi, seperti UU Keterbukaan Informasi Publik, UU Yayasan, dan Staatsblad 1870-64 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum.

UU Ormas jelas merupakan pengaturan yang salah kaprah dan salah arah sehingga harus dicabut dari tata peraturan hukum di Indonesia, bukan direvisi seperti yang telah diusulkan oleh DPR dan Pemerintah melalui RUU Ormas ataupun revisi UU Ormas. Permasalahan UU Ormas bukan hanya sekadar pada batang tubuh pasal-pasal, tetapi juga pada konsep dasar pengaturannya. Oleh karena itu, meskipun terdapat perbaikan terhadap pasal-pasal yang bermasalah, pasal-pasal yang direvisi tersebut bersifat tambal sulam karena perubahan yang muncul berdasarkan atas kerangka berpikir yang keliru.

Selain itu, menempatkan UU Ormas sebagai “UU payung” dalam pengaturan organisasi masyarakat sipil hanya akan menambah panjang rantai birokrasi, perizinan, dan mekanisme yang semakin rumit. Hal tersebut jelas akan menciderai ruang gerak kemerdekaan berorganisasi di Indonesia. Padahal, UUD 1945 telah memberikan penghormatan, perlindungan, dan jaminan atas kebebasan berserikat dan berkumpul di Indonesia.

Di Indonesia, perlu dipahami bahwa kerangka hukum yang ada untuk organisasi masyarakat sipil terbagi menjadi dua jenis. Untuk organisasi tanpa anggota, hukum Indonesia menyediakan jenis badan hukum Yayasan yang diatur melalui UU Yayasan. Sementara untuk organisasi yang berdasarkan keanggotaan, hukum Indonesia menyediakan jenis badan hukum Perkumpulan yang masih diatur dalam Staatsblad (Stb) 1870-64 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum (*Rechtspersoonlijkheid van Verenigingen*).

Penolakan terhadap UU Ormas dan bahkan Perppu Ormas bukan berarti menunjukkan bahwa organisasi masyarakat sipil tidak mau diatur. Jika negara hendak mengatur organisasi masyarakat sipil, aturlah dalam kerangka hukum yang benar. Mayoritas negara-negara yang menganut sistem hukum sipil (*civil law*) mengenal dua bentuk badan hukum, yaitu Yayasan (Foundation/Stichting) dan Perkumpulan (Association/Vereniging). LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), Ornop/NGO

(Organisasi Non Pemerintah/Non Government Organization), OMS/CSO (Organisasi Masyarakat Sipil/Civil Society Organization), dan sejenisnya adalah suatu istilah praktik. Terminologi hukumnya akan selalu kembali kepada badan hukum Yayasan atau Perkumpulan. Melalui UU Yayasan dan UU Perkumpulan lah, organisasi masyarakat sipil sebaiknya diatur.

III. TEMUAN MONITORING

Khusus monev pelanggaran hak atas kebebasan berorganisasi, KKB secara spesifik melakukan pemantauan media *online* implementasi UU Ormas, baik di tingkat nasional maupun lokal. Pemantauan media *online* memiliki tiga tujuan pokok, antara lain 1) mengetahui dinamika implementasi UU Ormas dalam kerangka kebebasan berorganisasi; 2) melihat pola-pola peristiwa yang bertentangan dengan prinsip kebebasan berorganisasi selama enam periode monev implementasi UU Ormas; dan 3) menjadi data atau temuan awal untuk mengukur tingkat efektivitas implementasi UU Ormas.

Masih sama dengan lima periode sebelumnya, pada periode tahun keenam ini, terdapat lima aspek yang dianalisis dari hasil pemantauan media *online*. Kelima aspek ini terdiri atas periode peristiwa, lokasi peristiwa, jenis tindakan, pelaku, dan korban. Kelima aspek ini dapat memperlihatkan tiga hal penting, yaitu 1) dampak dari implementasi UU Ormas, 2) tingkat efektivitas UU Ormas, dan 3) permasalahan-permasalahan baru yang muncul dari implementasi UU Ormas periode tahun kelima.

Dari tahun 2013 – 2019, temuan KKB atas monitoring implementasi UU Ormas menunjukkan bahwa peristiwa yang berpotensi terhadap pelanggaran hak atas kebebasan berorganisasi semakin meningkat **hampir** pada setiap tahunnya. Selama enam periode, terdapat 703 peristiwa dengan 999 jenis tindakan dari implementasi UU Ormas yang bertentangan dengan prinsip hak atas kebebasan berorganisasi (Lihat Tabel 1). Secara kuantitatif, jumlah peristiwa periode tahun keenam lebih sedikit dibandingkan dengan tiga periode sebelumnya, yaitu 106 peristiwa dengan 150 jenis tindakan. Meskipun begitu, temuan tersebut juga menunjukkan bahwa pola-pola peristiwa yang bertentangan dengan prinsip kebebasan berorganisasi semakin jelas.

Tabel 1. Perbandingan Jumlah Peristiwa dan Jenis Tindakan Implementasi UU Ormas 2 Juli 2013 – 1 Juli 2019

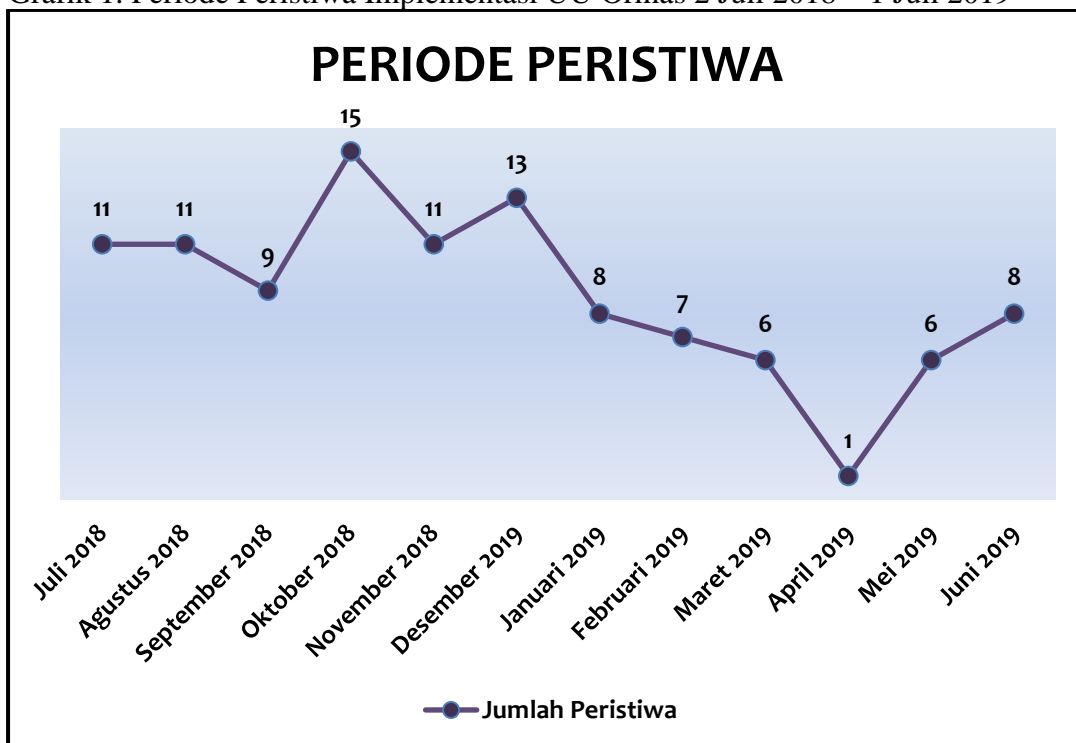
Periode	Jumlah Peristiwa	Jumlah Jenis Tindakan
Tahun Pertama (2 Juli 2013 – 1 Juli 2014)	70	101
Tahun Kedua (2 Juli 2014 – 1 Juli 2015)	35	47

Tahun Ketiga (2 Juli 2015 – 1 Juli 2016)	117	157
Tahun Keempat (2 Juli 2016 – 1 Juli 2017)	175	260
Tahun Kelima (2 Juli 2017 – 1 Juli 2018)	200	284
Tahun Keenam (2 Juli 2018 – 1 Juli 2019)	106	150
Total	703	999

Sumber: Diolah dari pemantauan Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB) (2019).

Pada periode tahun keenam ini, jumlah peristiwa yang merupakan bentuk dari implementasi UU Ormas sebanyak 106 peristiwa. Peristiwa terbanyak terjadi pada bulan Oktober 2018 dengan 15 peristiwa dan Desember 2018 dengan 13 peristiwa. Kemudian, jumlah peristiwa terbanyak lainnya terjadi pada bulan Juli 2018, Agustus 2018, dan November 2018 dengan 11 peristiwa (Lihat Grafik 1. Periode Peristiwa Implementasi UU Ormas 2 Juli 2018 – 1 Juli 2019).

Grafik 1. Periode Peristiwa Implementasi UU Ormas 2 Juli 2018 – 1 Juli 2019



III.1. Lokasi Peristiwa

Temuan KKB dari Juli 2014 – Juli 2019 memperlihatkan bahwa implementasi UU Ormas telah tersebar di seluruh provinsi di Indonesia (Lihat Tabel 2). Hal ini pun memperlihatkan bahwa potensi pelanggaran hak atas kebebasan berorganisasi atas implementasi UU Ormas sudah telah terjadi di seluruh provinsi di Indonesia.

Tabel 2. Lokasi Implementasi UU Ormas 2 Juli 2014 – 1 Juli 2019

No	Provinsi	Periode Tahun Kedua	Periode Tahun Ketiga	Periode Tahun Keempat	Periode Tahun Kelima	Periode Tahun Keenam	Total
1	Aceh	0	2	0	6	2	10
2	Sumatera Barat	0	2	2	6	3	13
3	Sumatera Utara	0	1	5	2	2	10
4	Sumatera Selatan	0	0	1	4	3	8
5	Jambi	1	1	4	7	3	16
6	Bengkulu	1	6	3	3	6	19
7	Lampung	1	2	3	7	3	16
8	Riau	4	7	1	5	7	24
9	Kepulauan Riau	0	1	1	0	2	4
10	Bangka Belitung	0	1	1	2	5	9
11	DKI Jakarta	2	18	48	37	23	128
12	Jawa Barat	3	13	20	8	7	51
13	Jawa Tengah	3	13	15	13	8	52
14	Jawa Timur	4	8	12	16	7	47
15	DIY	0	5	3	4	4	16
16	Banten	2	4	8	12	1	27
17	Bali	1	2	1	1	5	10
18	Nusa Tenggara Barat	0	2	3	3	0	8
19	Nusa Tenggara Timur	1	1	3	2	1	8
20	Kalimantan Barat	0	0	8	8	1	17
21	Kalimantan Selatan	0	3	4	1	0	8
22	Kalimantan Tengah	1	3	4	2	3	13
23	Kalimantan Timur	0	7	8	4	0	19
24	Kalimantan Utara	1	0	1	5	2	9
25	Sulawesi Barat	1	0	1	0	0	2
26	Sulawesi Selatan	0	7	7	11	3	28
27	Sulawesi Tenggara	1	1	1	6	1	10
28	Sulawesi Utara	2	1	3	14	4	24
29	Sulawesi Tengah	0	0	0	1	0	1
30	Gorontalo	2	1	0	0	0	3
31	Maluku	0	0	0	0	1	1
32	Maluku Utara	0	0	1	4	1	6
33	Papua	2	5	3	4	1	15
34	Papua Barat	0	0	0	2	0	2

Sumber: Diolah dari pemantauan Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB) (2019)

Temuan di atas juga memperlihatkan bahwa Provinsi DKI Jakarta (128 peristiwa), Provinsi Jawa Tengah (52 peristiwa), dan Provinsi Jawa Barat (49 peristiwa) merupakan tiga lokasi terbanyak implementasi UU Ormas. Kemudian, disusul oleh Provinsi Jawa Timur (47 peristiwa) dan Provinsi Sulawesi Selatan (28 peristiwa). Data-

data di atas juga memperlihatkan bahwa 4 provinsi yang menempati peringkat ketujuh hingga kesepuluh lokasi terbanyak implementasi UU Ormas juga terdapat di luar Pulau Jawa, seperti Provinsi Sulawesi Utara, Provinsi Riau, Provinsi Kalimantan Timur, dan Provinsi Bengkulu (Lihat Tabel 3. Sepuluh Lokasi Terbanyak Implementasi UU Ormas).

Tabel 3. 10 Lokasi Terbanyak Implementasi UU Ormas

No	Provinsi	Periode Tahun Kedua	Periode Tahun Ketiga	Periode Tahun Keempat	Periode Tahun Kelima	Periode Tahun Keenam	Total Jumlah
1	DKI Jakarta	2	18	48	37	23	128
2	Jawa Tengah	3	13	15	13	8	52
3	Jawa Barat	3	13	20	8	7	51
4	Jawa Timur	4	8	12	16	7	47
5	Sulawesi Selatan	0	7	7	11	3	28
6	Banten	2	4	8	12	1	27
7	Sulawesi Utara	2	1	3	14	4	24
8	Riau	4	7	1	5	7	24
9	Kalimantan Timur	0	7	8	4	4	19
10	Bengkulu	1	6	3	3	6	19

Sumber: Diolah dari pemantauan Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB) (2019)

Khusus untuk periode keenam, hasil temuan KKB menunjukkan bahwa peristiwa terbanyak terjadi di Provinsi Provinsi DKI Jakarta dengan 23 peristiwa (Lihat Grafik 2. Lokasi Peristiwa Implementasi UU Ormas Periode Keenam). Hasil tersebut sama dengan tiga periode sebelumnya yang memperlihatkan bahwa Provinsi DKI Jakarta merupakan lokasi yang paling banyak terjadi implementasi UU Ormas. Selanjutnya, peristiwa terbanyak kedua terjadi di Provinsi Jawa Tengah dengan 8 peristiwa. Kemudian, peristiwa terbanyak ketiga terjadi di Provinsi Jawa Timur, Jawa Barat, dan Riau dengan 7 peristiwa.

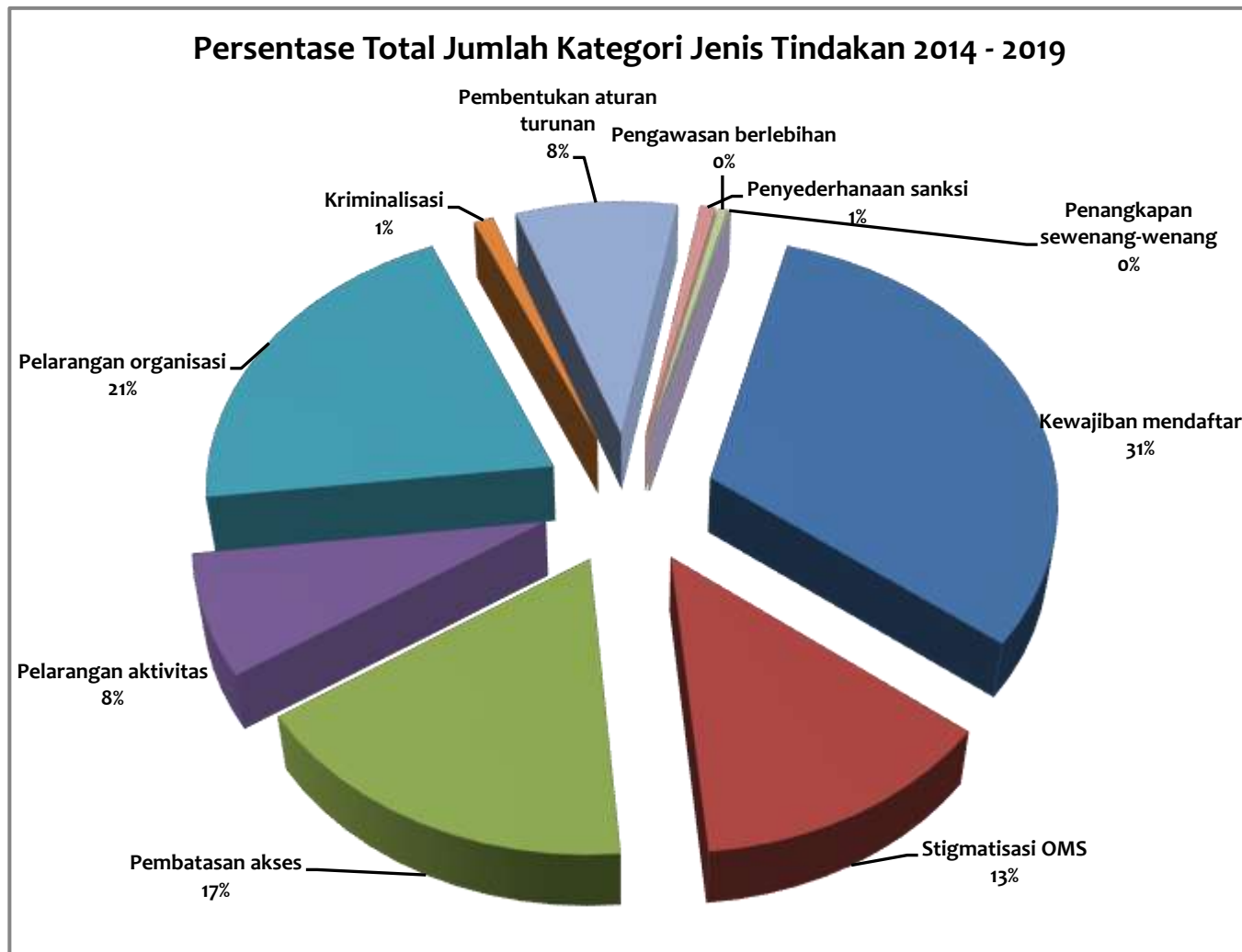
Grafik 2. Lokasi Peristiwa Implementasi UU Ormas Periode Keenam



III.2. Jenis Tindakan

Dari 2 Juli 2014 – 1 Juli 2019, 31% (281 tindakan) merupakan tindakan yang mewajibkan OMS untuk mendaftarkan diri dan memiliki Surat Keterangan Terdaftar (SKT), termasuk memperpanjang SKT bagi yang telah kedaluwarsa (Lihat Grafik 3. Persentase Total Jumlah Jenis Tindakan dari 2 Juli 2014 – 1 Juli 2019). Kewajiban pendaftaran melalui kepemilikan SKT jelas merupakan pelanggaran terhadap hak atas kebebasan berorganisasi dan bertentangan dengan Putusan MK No. 82/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa pendaftaran OMS bersifat sukarela. Hal ini semakin mempertegas kesimpulan monev-monev sebelumnya yang menyatakan bahwa penarapan kewajiban mendaftarkan yang dilakukan oleh pemerintah telah bergeser dari instrumen pendataan menjadi instrument pengakuan (rekognisi).

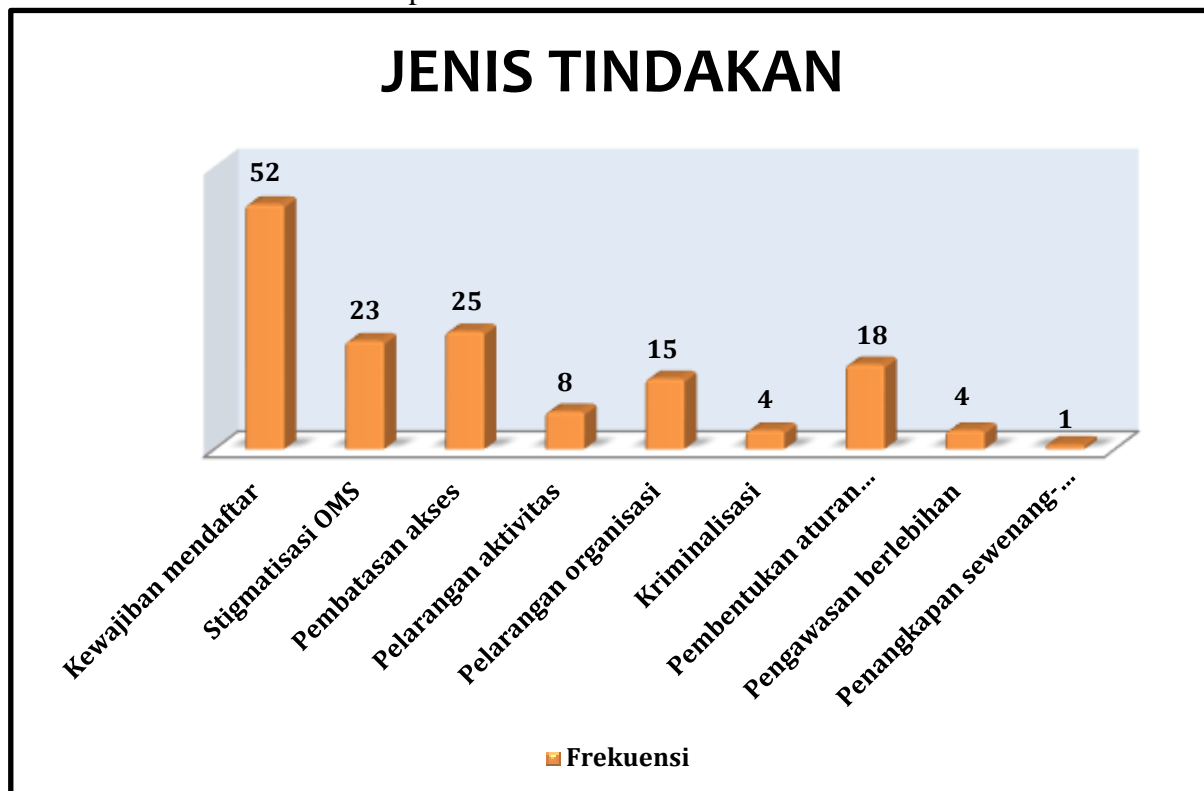
Grafik 3. Persentase Total Jumlah Jenis Tindakan dari 2 Juli 2014 – 1 Juli 2019



Khusus periode keenam, temuan KKB menunjukkan bahwa jenis tindakan terbanyak adalah kategori kewajiban mendaftarkan dengan 53 tindakan. Hal ini sama dengan periode tahun kelima yang memperlihatkan kategori kewajiban mendaftarkan (93 tindakan) sebagai jenis tindakan terbanyak. Kemudian, jenis tindakan terbanyak kedua dan ketiga secara berturut-turut adalah kategori pembatasan akses dengan 25 tindakan dan stigmatisasi OMS dengan 23 tindakan. Selanjutnya, jenis tindakan terbanyak keempat, kelima, dan keenam secara berturut-turut adalah pembentukan aturan turunan dengan 18 tindakan, pelarangan organisasi dengan 15 tindakan, dan pelarangan aktivitas dengan 8 tindakan. Untuk kategori kriminalisasi, terdapat 4 tindakan pada periode keenam ini.

Pada periode keenam ini, terdapat dua kategori jenis tindakan terbaru, yaitu pengawasan berlebihan dan penangkapan sewenang-wenang. Kategori tersebut merupakan perluasan jenis tindakan yang baru ditemui dari implementasi UU Ormas pada periode keenam ini. Terkait hal itu, terdapat 4 tindakan bagi kategori pengawasan berlebihan dan 1 tindakan bagi penangkapan sewenang-wenang (Lihat Grafik 4. Jenis Tindakan Implementasi UU Ormas Periode Keenam).

Grafik 4. Jenis Tindakan Implementasi UU Ormas Periode Keenam



Terkait kategori pembentukan aturan turunan dan/atau aturan yang berkaitan dengan UU Ormas, terdapat 18 peristiwa pada periode keenam ini. Dari 18 peristiwa tersebut, peristiwa yang menarik adalah ditemukannya rancangan peraturan daerah tentang ormas di 3 wilayah, yaitu Kabupaten Karawang, Provinsi Riau, dan Provinsi DIY. Selain itu, pada periode keenam ini, sudah banyak ditemukan peraturan mengenai pedoman pengadaan barang/jasa di berbagai level daerah (Lihat Tabel 4. Monitoring Aturan Turunan dan/atau Aturan yang Berkaitan dengan UU Ormas 2 Juli 2018 – 1 Juli 2019)

Tabel 4. Monitoring Aturan Turunan dan/atau Aturan yang Berkaitan dengan UU Ormas 2 Juli 2018 – 1 Juli 2019

NO	WAKTU TERBIT	LOKASI	JENIS KEBIJAKAN	KETERANGAN
1	12 Juli 2018	Nasional	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah	Dalam PP ini, dijelaskan tentang kerja sama daerah dengan pihak ketiga (KSDPK), di mana salah satu mitra dalam KSDPK adalah organisasi kemasyarakatan, baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, PP ini menjelaskan tentang penyelenggaraan kerja sama daerah dengan lembaga di luar negeri (KSDLL), di mana salah satu pihak yang dimaksud adalah lembaga

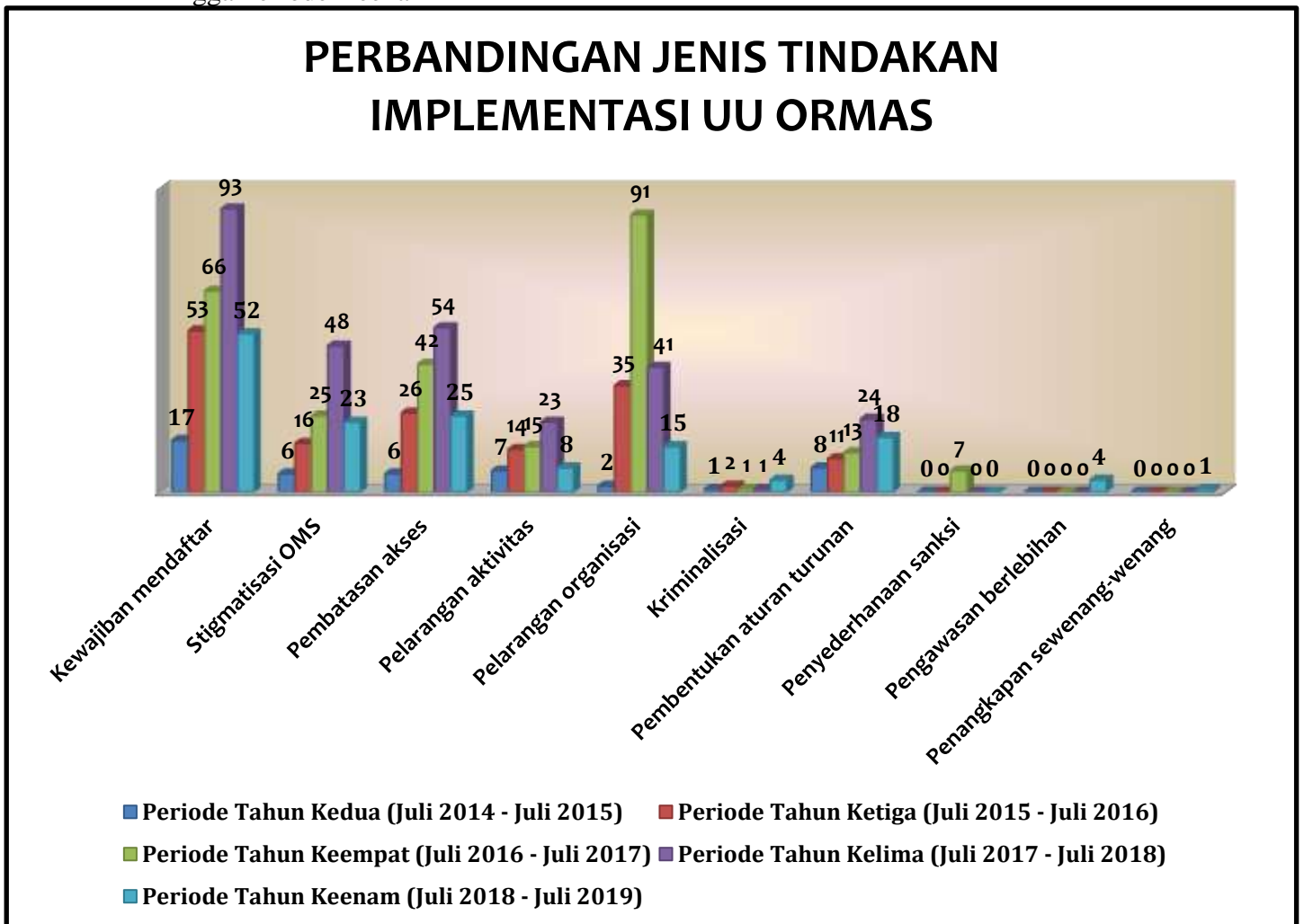
				nonprofit berbadan hukum di luar negeri
2	2 Agustus 2018	Nasional	Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 15 Tahun 2018 tentang Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu untuk Penanganan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu	Salah satu konsideran dari Permen ini adalah UU 16/2017. Dalam Permen ini, dijelaskan tentang Tim Teknis SLRT (Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu) yang salah satu unsur anggotanya adalah organisasi masyarakat sipil.
3	20 Agustus 2018	Kabupaten Blera	Peraturan Bupati Blera Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Blera Tahun Anggaran 2018	Dalam Perbup ini, dijelaskan tentang pelaksanaan hibah oleh organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia dan pelaksanaan pengadaan barang/jasa melalui swakelola, termasuk swakelola tipe III yang dilakukan oleh ormas pelaksana swakelola
4	2 November 2018	Kabupaten Cilacap	Peraturan Bupati Cilacap Nomor 248 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Kegiatan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Kabupaten Cilacap	Dalam Perbup ini, dijelaskan tentang prosedur pengadaan barang/jasa dengan cara swakelola, termasuk swakelola tipe III yang dilaksanakan oleh organisasi kemasyarakatan pelaksana swakelola
5	7 November 2018	Kabupaten Pekalongan	Peraturan Bupati Pekalongan Nomor 50 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengelolaan Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	Salah satu konsideran dari Perbup ini adalah UU 16/2017. Dalam Perbup ini, dijelaskan tentang penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pertanggungjawaban dan pelaporan, serta monitoring dan evaluasi pemberian dana hibah, termasuk kepada badan, Lembaga, dan organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia
6	16 November 2018	Provinsi Jawa Timur	Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat	Salah satu konsideran dari Perbup ini adalah UU 16/2017. Dalam Perda ini, dijelaskan tentang peran serta masyarakat dalam peningkatan dan pemeliharaan toleransi kehidupan bermasyarakat, termasuk pada Lembaga dan/atau organisasi kemasyarakatan
7	3 Desember 2018	Kabupaten Bantul	Peraturan Bupati Bantul Nomor 130 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Kabupaten Bantul	Dalam Perbup ini, dijelaskan tentang pengadaan barang/jasa dengan cara swakelola, termasuk swakelola tipe III yang dilaksanakan oleh organisasi kemasyarakatan pelaksana swakelola
8	6 Desember 2018	Kota Yogyakarta	Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 76 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan	Dalam Perwalkot ini, dijelaskan tentang pengadaan barang/jasa dengan cara swakelola, termasuk swakelola tipe III yang dilaksanakan oleh organisasi kemasyarakatan pelaksana swakelola

			Pemerintah Kota Yogyakarta	
9	17 Desember 2018	Provinsi DKI Jakarta	Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 142 Tahun 2018 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	Dalam Pergub ini, dijelaskan tentang tata cara pemberian hibah kepada badan, lembaga, dan organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia.
10	27 Desember 2018	Nasional	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 123 Tahun 2018 tentang Perubahan Keempat atas Permendagri Nomor 32 tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	Dalam Permendagri ini, terdapat beberapa perubahan ketentuan pasal yang berkaitan dengan pemberian dana hibah, khususnya kepada badan, lembaga, dan organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia. Poin perubahan ketentuan tersebut terletak pada persyaratan minimal hibah kepada badan dan lembaga, serta organisasi kemasyarakatan
11	8 Februari 2019	Nasional	Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar negeri oleh Pemerintah Daerah	Dasar hukum dari panduan ini merujuk pada berbagai ketentuan, di antaranya UU 17/2013 dan PP 59/2016. Salah satu isi dari Permen ini adalah mekanisme hubungan kerja sama dalam bidang tertentu oleh pemerintah daerah, termasuk kerja sama dengan organisasi kemasyarakatan yang didirikan oleh warga negara asing (ormas asing). Permen ini juga berisi tentang mekanisme kerja sama dengan ormas badan hukum yayasan asing atau sebutan lainnya, tidak terkecuali tentang izin operasional, izin prinsip, kewajiban ormas asing, dan larangan bagi ormas asing.
12	2 Mei 2019	Provinsi Kepulauan Bangka Belitung	Peraturan Gubernur Kepulauan Bangka Belitung Nomor 23 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengelolaan Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung	Dalam Pergub ini, dijelaskan tentang penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, monitoring dan evaluasi, serta pengawasan pemberian hibah, termasuk kepada badan, lembaga, dan organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia
13	11 Juni 2019	Kabupaten Bangka	Peraturan Bupati Bangka Nomor 34 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan	Dalam Perbup ini, dijelaskan tentang pelaksanaan anggaran untuk kegiatan pembangunan sarana dan prasarana lokal kelurahan dan

			Pembangunan Sarana dan Prasarana Kelurahan dan Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan	pemberdayaan masyarakat di kelurahan melibatkan kelompok masyarakat dan/atau organisasi kemasyarakatan. Selain itu, Perbup ini juga menjelaskan tentang pelaksanaan kegiatan melalui swakelola tipe III yang diselenggarakan oleh organisasi masyarakat
14	11 Juni 2019	Kota Padang Panjang	Peraturan Walikota Padang Panjang Nomor 36 tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Kelurahan dan Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan	Dalam Perwalkot ini, dijelaskan tentang pelaksanaan anggaran untuk kegiatan pembangunan sarana dan prasarana lokal kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan melibatkan kelompok masyarakat dan/atau organisasi kemasyarakatan. Selain itu, Perbup ini juga menjelaskan tentang pelaksanaan kegiatan melalui swakelola tipe III yang diselenggarakan oleh organisasi masyarakat

Dari periode kedua hingga periode kelima, hampir semua kategori jenis tindakan cenderung mengalami peningkatan signifikan (Lihat Grafik 5. Perbandingan Jenis Tindakan Implementasi UU Ormas dari Periode Kedua Hingga Periode Keenam). Pada periode keenam ini, hampir semua kategori jenis tindakan mengalami penurunan. Hal ini berbanding lurus dengan penurunan jumlah peristiwa pada periode keenam ini. Meskipun begitu, jenis tindakan implementasi UU Ormas dari setiap periode semakin memperlihatkan pola yang jelas. Implementasi UU Ormas akan didahului dengan tindakan kewajiban mendaftar dengan disertai pada kepemilikan SKT. Apabila OMS tidak terdaftar, terdapat dampak bagi eksistensi OMS tersebut, yaitu 1) diberikan stigma sebagai organisasi ilegal/liar/bodong; 2) adanya pembatasan akses ke sumber daya; 3) adanya pelarangan aktivitas; 4) pelarangan organisasi dalam bentuk pembubaran atau pencabutan badan hukum organisasi; 5) kriminalisasi terhadap anggota atau simpatisan OMS; hingga 6) penangkapan sewenang-wenang yang dilakukan oleh aparat kepolisian terhadap anggota atau simpatisan OMS.

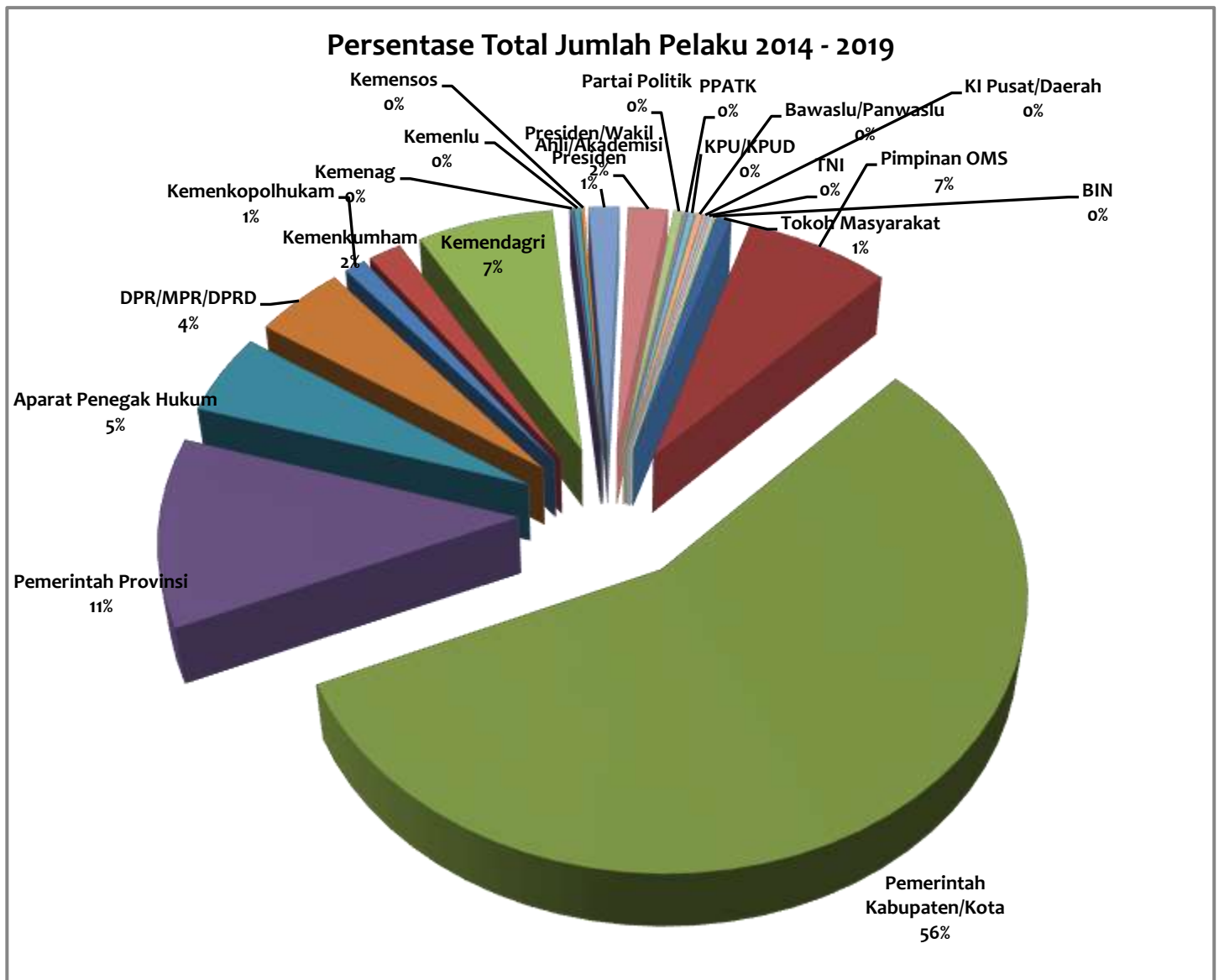
Grafik 5. Perbandingan Jenis Tindakan Implementasi UU Ormas dari Periode Kedua Hingga Periode Keenam



III.3. Pelaku

Dari 2 Juli 2014 – 1 Juli 2019, temuan KKB menunjukkan bahwa pelaku yang merupakan ujung tombak dari tindakan implementasi UU Ormas yang bertentangan dengan prinsip jaminan kebebasan berorganisasi adalah pemerintah kabupaten/kota, khususnya kesbangpol kabupaten/kota, dengan jumlah 56%. Dengan kata lain, mayoritas implementasi UU Ormas terjadi di tingkat kabupaten/kota. Selanjutnya, disusul oleh pemerintah provinsi dengan 11%, pimpinan OMS dengan 7%, Kemendagri dengan 7%, aparat penegak hukum dengan 5%, dan DPR/MPR/DPRD dengan 4% (Lihat Grafik 6. Persentase Total Jumlah Pelaku Implementasi UU Ormas dari 2 Juli 2014 – 1 Juli 2019).

Grafik 6. Persentase Total Jumlah Pelaku Implementasi UU Ormas dari 2 Juli 2014 – 1 Juli 2019



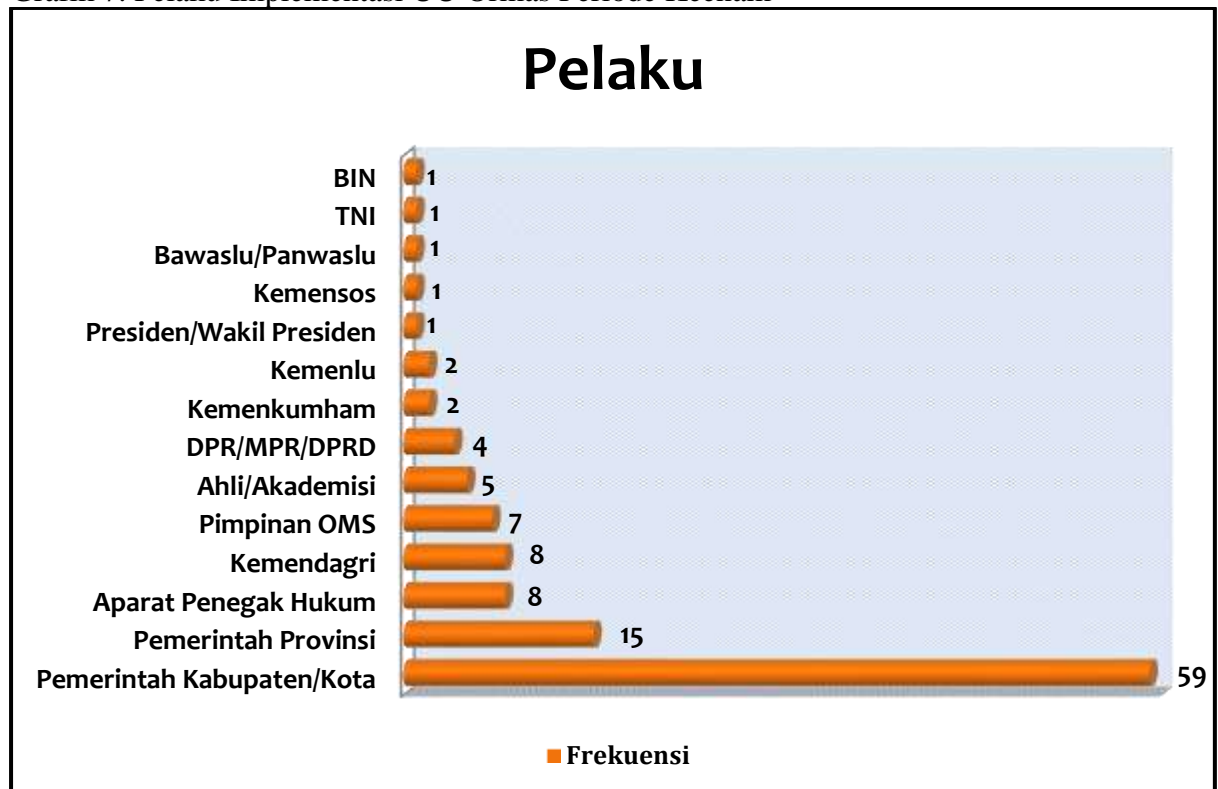
Temuan KKB juga menunjukkan bahwa pelaku implementasi UU Ormas tersebar ke berbagai level atau tingkatan, baik di tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. Dari total keseluruhan 21 pelaku, terdapat 10 pelaku yang sangat erat kaitannya dengan keberadaan dan implementasi dari UU Ormas (Lihat Tabel 5. Sepuluh Pelaku Terbanyak Implementasi UU Ormas dari Periode Kedua Hingga Periode Keenam). Dalam hal ini, pemerintah kabupaten/kota sebagai aktor utama dari implementasi UU Ormas dengan 376 tindakan dan disusul dengan pemerintah provinsi dengan 75 tindakan.

Tabel 5. Sepuluh Pelaku Terbanyak Implementasi UU Ormas dari Periode Kedua Hingga Periode Keenam

No	Pelaku	Periode Tahun Kedua	Periode Tahun Ketiga	Periode Tahun Keempat	Periode Tahun Kelima	Periode Tahun Keenam	Total
1	Pemerintah Kabupaten/Kota	19	70	99	129	59	376
2	Pemerintah Provinsi	10	20	16	14	15	75
3	Pimpinan OMS	1	4	19	17	7	48
4	Kemendagri	1	11	13	12	8	45
5	Aparat Penegak Hukum	3	6	10	5	8	32
6	DPR/MPR/DPRD	1	8	14	3	4	30
7	Ahli/Akademisi	0	0	2	6	5	13
8	Kemenkumham	0	1	2	6	2	11
9	Presiden/Wakil Presiden	0	0	4	5	1	10
10	Kemenkopolkumham	0	1	5	1	0	7

Khusus pada periode keenam ini, terdapat 14 kategori pelaku dalam pemantauan implementasi UU Ormas, yaitu 1) BIN; TNI; 3) Bawaslu/Panwaslu; 4) Kemensos; 5) Presiden/Wakil Presiden; 6) Kemenlu; 7) Kemenkumham; 8) DPR/MPR/DPRD; 9) Ahli/akademisi; 10) Pimpinan OMS; 11) Kemendagri; 12) Aparat Penegak Hukum; 13) Pemerintah Provinsi; dan 14) Pemerintah Kabupaten/Kota. Dari 14 pelaku tersebut, pemerintah kabupaten/kota masih menjadi pelaku terbanyak pada periode keenam ini dengan 59 tindakan dan disusul dengan pemerintah provinsi dengan 15 tindakan.

Grafik 7. Pelaku Implementasi UU Ormas Periode Keenam



IV. ANALISIS

IV.1. Analisis Kebijakan

Dinamika pelaksanaan UU 17/2013 kini makin berkembang. Pembubaran HTI maupun *status quo* FPI sebagai organisasi masyarakat yang dianggap bertentangan dengan Pancasila merupakan bentuk nyata implementasi Perppu 2/2017 yang kemudian disahkan menjadi UU 16/2017. Seperti tahun-tahun sebelumnya, analisis kebijakan ini didasarkan pada peristiwa yang terjadi pada setahun ke belakang. Peristiwa terkait bagaimana negara mengeluarkan kebijakan maupun keputusan yang bukan berkontribusi bagi kemajuan demokrasi, namun justru sebaliknya. Kita dapat mengukur bagaimana kebijakan negara dalam memberikan jaminan perlindungan hak berkumpul dan berorganisasi apakah hanya sebatas jargon.

a. Munculnya Putusan MK yang Tidak Konsisten Mengenai Ormas

Sedikit menilik ke belakang, Putusan MK terhadap pengujian UU 17/2013 yang dibacakan pada Selasa, 23 Desember 2014 bahwa majelis hakim telah memutuskan untuk mengabulkan sebagian permohonan. Di dalam putusan tersebut dinyatakan telah hapusnya beberapa pasal, yakni ketentuan Pasal 8, Pasal 16 ayat (3), Pasal 17, Pasal 18, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 34, Pasal 40, Pasal 59 ayat (1) huruf a, serta memberlakukan secara bersyarat Pasal 5 huruf g dan Pasal 29 ayat (1) UU Ormas tersebut. Pada saat itu MK ingin mengatakan, bahwa kebebasan berserikat dan berkumpul merupakan jantung dari sistem demokrasi, oleh karena itu negara tidak diperkenankan untuk campur tangan terlalu jauh. Apalagi melakukan tindakan pembatasan yang sifatnya eksekutif, yang dapat berakibat pada terganggunya pelaksanaan hak tersebut. Seluruh tindakan pembatasan terhadap pelaksanaan hak ini mesti mengacu pada kerangka pembatasan yang diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, serta prinsip-prinsip pembatasan yang diatur dalam hukum internasional hak asasi manusia.

Pada 21 Mei 2019, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 2/PUU-XVI/2018 mengenai permohonan pengujian UU No. 16 Tahun 2017 menyatakan menolak permohonan untuk keseluruhan. Permohonan ini diajukan oleh Dewan Da'wah Islamiyah Indonesia, Yayasan Forum Silaturahmi Antar Pengajian, Perkumpulan Pemuda Muslimin Indonesia, Perkumpulan Hidayatullah, dan H. Munarman, S.H (sebagai pengacara). Implikasi dari putusan tersebut mengakibatkan masih berlakunya UU 16/2017. Penolakan ini beralasan karena pemohon dianggap tidak beralasan menurut hukum. Alasannya adalah pemohon bukan merupakan Ormas dan bukan pula kepengurusan atau keanggotaan suatu Ormas. Jadi, Mahkamah menganggap kerugian "potensi yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi" tidak terpenuhi.

Pemohon dianggap mengajukan pengujian formil (yang mana dibatasi 45 hari setelah diundangkannya sebuah Undang-Undang) dengan argumentasi pengujian materiil. Masuk pada pertimbangan yang substantif, MK berpendapat penghapusan ketentuan dalam UU Ormas mengenai proses pengadilan tidak serta merta menghapuskan proses pengadilan. Ini hanya memindahkan proses, yang awalnya pengadilan berperan sejak penjatuhannya sanksi, sedangkan dalam rezim UU Ormas terbaru pengadilan ditempatkan di akhir saja.

Putusan tersebut bahkan menyebutkan tindakan pemerintah dalam menjatuhkan sanksi terhadap Ormas maupun pencabutan adalah hal subjektif pemerintah. Ini dihubungkan

dengan konsep kewajiban konstitusional Negara (pemerintah) untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.

Ditambah lagi, dengan adanya paham lain yang kerap menjadi alasan pembubaran Ormas, tidak dianggap bertentangan dengan UUD 1945. MK menegaskan lagi bahwa itu merupakan hak konstitusional Negara. Oleh karena itu, MK justru makin menegaskan adanya aturan tersebut sebagai usaha Negara menjaga landasan eksistensial berdirinya NKRI.

Putusan MK mengenai UU Ormas yang terakhir ini berkebalikan dengan putusan MK sebelumnya. Hal ini terbukti dengan adanya penegasan hak Negara dalam membatalkan keputusan/surat-nya yang telah dibuatnya sendiri. Dalam hal ini *asas contrarius actus* digadang-gadang sebagai landasan atas tindakan lumrah pemerintah tersebut dalam menjalankan fungsi kenegaraan. Ditambah lagi dengan tidak berlakunya *asas The Binding Force of Precedent* sehingga putusan hakim MK mengenai UU Ormas tidak wajib mengacu pada putusan sebelumnya. Maka yang berlaku saat ini adalah putusan yang terakhir ini yang keluar.

Jika melihat ke belakang, putusan MK memang kerap sangat positivistik, tak terkecuali putusan yang mengarah pada UU Ormas ini. Padahal sebagaimana kita ketahui, hukum tidak hanya persoalan kepastian saja, namun bagaimana hukum dapat membawa keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Sejalan dengan pemikiran Prof Satjipto Rahardjo, hukum seharusnya juga juga memikirkan bagaimana sosiologi hukum yang ada. Dominasi tradisi positivistik membutakan realitas yang ada di masyarakat. Hukum mestinya mempertimbangkan *behavior* dan *social structure*. Fenomena sosial yang ada akan selalu menjadi dasar analisis konteks sosial.

Hegemoni pemikiran positivistik di Indonesia menjadi alibi fungsi Negara sebagai pengatur. Donald Black melihat perubahan-perubahan yang terjadi dalam hukum, bagaimana hukum dilihat dan diartikan serta bagaimana hukum dijalankan di dalam masyarakat. Bagi Black, pemahaman serta analisis sosiologis makin bergerak maju untuk membedah praktik, proses, serta institusi yang ada di dalam masyarakat.¹⁰ Pandangan ini dapat diindahkan pada pihak-pihak yang memiliki kepentingan, termasuk dalam kaitannya dengan Putusan MK ini. Majelis terus menerus menyebutkan kepentingan Negara dalam mengatur masyarakatnya.

Sebagai penjaga konstitusi, mestinya yang dipegang teguh adalah kepentingan masyarakat sendiri yang memiliki hak konstitusi yang tak terbantahkan. Hal ini termasuk juga fokus pemohon dalam menggugat hak berorganisasi masyarakat yang dibatasi dengan adanya Undang-Undang Ormas. Alhasil UU Ormas yang masih berlaku saat ini kemudian menjadi dasar tindakan Negara yang represif dalam melakukan pembatasan.

¹⁰ Donald Black. *Sociological Justice*. New York: Oxford University Press, 1988, hlm.102-113

b. Modus Pembubaran Ormas

- Lembaga Peradilan yang Menguatkan Upaya Pembubaran Organisasi Masyarakat oleh Negara

Cerminan berlakunya UU Ormas sepanjang satu tahun kebelakang terlihat dari beberapa putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang menguatkan pembatalan status badan hukum suatu Ormas yang dikeluarkan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Pasalnya, sebagian besar perkara yang diajukan ke PTUN selalu berujung pada penguatan dari pencabutan surat daftar tersebut.

Sampel beberapa putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang didasarkan atas UU Ormas saat ini yakni:

- Putusan Nomor 114/B/2017/PT.TUN.JKT: mencabut akta pendirian Yayasan Pendidikan Kesehatan Bojonegoro
- Putusan Nomor 185/B/2017/PT.TUN.JKT: mencabut akta pendirian Nahdlatul Wathan (Jakarta)
- Putusan Nomor 196/B/2018/PT.TUN.JKT: mencabut akta pendirian Hizbut Tahrir Indonesia (HTI)
- Putusan Nomor 198/B/2018/PT.TUN.JKT: mencabut akta pendirian Yayasan Kawalajaan Kebonjati
- Putusan Nomor 226/B/2018/PT.TUN.JKT: mencabut akta pendirian Badan Hukum Perkumpulan ILUNI UI
- Putusan Nomor 233/B/2017/PT.TUN JKT: mencabut akta pendirian Perkumpulan Indonesian National Shipowners Association (INSA)

Di antara beberapa contoh Putusan PT TUN DKI Jakarta tersebut, hanya pencabutan akta HTI saja yang didasarkan atas adanya penyelewengan ideologi Pancasila. Dari beberapa putusan tersebut terlihat perbedaan antara putusan yang bertolak dengan alasan karena adanya gugatan dari pihak luar (misalnya alasan kesamaan nama/logo) sedangkan dalam kasus HTI yang mencabut adalah Negara sendiri. Hal ini menjadi rancu karena pihak yang berkeberatan menjadi tidak setara dengan posisi HTI sebagai organisasi masyarakat, dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM sebagai perwakilan dari pemerintah. Relasi yang tidak setara ini kemudian menggiring PT TUN yang seharusnya memeriksa kasus sepanjang *judex facti* menjadi *judex juris*. Salah satu buktinya dengan memasukkan histori lahirnya Perppu 2/2017 hingga menjadi UU yang berlaku hingga saat ini.

Dasar menimbang kemudian melihat histori dari lahirnya undang-undang yang sudah tidak berlaku yakni UU 8/1985. Majelis hakim berpendapat bahwa undang-undang tersebut tidak layak diganti karena suasana kebatinan atau *ratio legis* pada tahun itu melingkupi seluruh ideologi selain ideologi Pancasila yang patut dipertahankan. Pertimbangan tersebut tentu sangat asumentif dan tidak relevan dengan perkembangan demokrasi saat ini.

Putusan ini kemudian melegitimasi adanya penerapan kebijakan yang otoriter, bukan mengembalikan urusan pada masyarakat sendiri. Pengadilan Tata Usaha Negara yang mengemban marwah menjadi penghubung antara kepentingan masyarakat atas perbuatan pemerintah justru menjadi rumpang. Alhasil putusan ini hanya menghasilkan klausul perintah menunda pelaksanaan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-30.AH.01.08 Tahun 2017 tentang

Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU- 00282.60.10.2014 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perkumpulan Hizbut Tahrir Indonesia, tanggal 19 Juli 2017 hingga ada putusan hukum yang mengikat (*inkracht*).

Akan tetapi, Putusan PT TUN ternyata diperkuat dengan penolakan kasasi ke Mahkamah Agung yang diajukan kembali oleh pihak HTI. Putusan dengan No. 27 K/TUN/2019 yang dikeluarkan pada 14 Februari 2019 ini menjadi bentuk mekanisme *Judex Juris* yang menguatkan *Judex Facti* atau dengan artian dianggap tidak ada kesalahan dalam penerapan hukum. Dengan begitu, HTI kehilangan haknya untuk mengajukan kembali kasasi ke MA dan melegitimasi pembubaran HTI.

- **Penolakan Perpanjangan SKT sebagai Bentuk Pembubaran Organisasi Masyarakat**

Kabar penolakan perpanjangan SKT organisasi ini muncul karena adanya penolakan Organisasi Front Pembela Islam (FPI) melalui situs change.org. Penolakan ini kemudian menjadi sorotan media yang kemudian membuat komentar-komentar dari pemerintah sendiri. Kementerian Dalam Negeri¹¹ pada Juli lalu memaparkan bahwa persyaratan perpanjangan dari FPI belum dipenuhi seluruhnya sehingga SKT belum diperpanjang. Jika kita menilik pasal-pasal di Permendagri 57/2017 tentang Pendaftaran dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Masyarakat, maka menghasilkan kesimpulan bahwa penundaan ini tanpa dasar hukum yang jelas. Pasalnya jika menilik pasal 18 Permendagri tersebut, pengajuan perpanjangan hanya dibatasi dalam waktu 15 hari saja.

Sementara itu sikap Presiden Jokowi pada saat itu membenarkan adanya tindakan melarang FPI sebagaimana dilansir dalam wawancara Associated Press¹². Jokowi menegaskan kemungkinan ini akan terjadi jika organisasi ini membahayakan bangsa lewat ideologinya. Tidak diperpanjangnya SKT ini bisa dijadikan modus pemberangusan organisasi masyarakat oleh negara. Walaupun pada akhirnya pemerintah tidak bisa melarang kegiatannya, namun FPI tidak berhak mendapat bantuan apapun dari pemerintah.

- **Legitimasi pembubaran Organisasi Masyarakat melalui penguatan instrumen hukum di daerah**

Instrumen hukum daerah menjadi dinamika yang baru dalam kurun waktu monev kali ini. Salah satu asas hukum yakni *Lex supriori derogate legi inferiori* dapat mengilhami lahirnya peraturan daerah. Akibat dari adanya UU Ormas, sejumlah pemerintah daerah berinisiatif untuk mengaturnya ke dalam peraturan daerah. Hingga kini daerah yang terdeteksi menyusun peraturan daerah mengenai organisasi masyarakat yakni Kabupaten Karawang, Kabupaten Riau serta Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Hanya Kabupaten Karawang yang telah mantap untuk mengesahkan rancangannya menjadi peraturan daerah.

¹¹ Diakses dari <https://nasional.sindonews.com/read/1418400/12/mendagri-ungkap-penyebab-izin-fpi-belum-diperpanjang-1562589630>

¹² Diakses dari <https://www.apnews.com/344ac90f27ff4058a9b84b94a64c5d3a>

Masing-masing daerah tentu memiliki dinamikanya sendiri. Jika kita melihat dinamika masyarakat dan pemerintah daerah di sejumlah daerah yang telah menyusun rancangan peraturan daerah mengenai organisasi masyarakat, maka kita bisa melihat adanya kekhawatiran terhadap ketidakberaturan masyarakat. Misalnya di Yogyakarta, dalam rancangan peraturan gubernur mengenai organisasi masyarakat. Menilik dari materi muatan yang ada dalam rancangan Peraturan Gubernur Yogyakarta mengenai Organisasi Masyarakat¹³, ternyata banyak mengandung kewajiban-kewajiban bagi masyarakat yang membatasi hak kebebasan berorganisasi. Sebagai contoh Pasal 3 huruf a Ranpergub DIY tentang Ormas mengatur kewajiban ormas melakukan pencatatan di daerah. Sesuai Pasal 4, tujuan dari pencatatan ormas adalah untuk menjamin tersedianya data ormas yang menjalankan kegiatan di daerah. Selanjutnya berdasarkan data tersebut, pemerintah daerah dapat melakukan sejumlah perencanaan, mulai dari alokasi anggaran untuk kerjasama, pemberian hibah, pendampingan, pemberdayaan dan lain-lain. Adapun definisi dari pencatatan adalah pendokumentasian ormas oleh Badan Kesatuan Bangsa dan Politik atau Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik (Pasal 1 angka 4).

Di samping ketentuan dalam rancangan peraturan gubernur di Yogyakarta, rancangan peraturan daerah yang patut dikaji adalah Raperda Karawang mengenai Organisasi Kemasyarakatan¹⁴. Selain juga terdapat kewajiban dalam hal pendaftaran yang justru mengatur SKT dikeluarkan oleh bupati, Perda Organisasi Kemasyarakatan ini kerap berisi pasal-pasal yang menyentuh kewajiban pelaporan kegiatan organisasi. Hal tersebut dibarengi dengan pengenaan sanksi yang sampai bisa menghentikan kegiatan serta pembekuan dan pencabutan izin operasional (bagi organisasi asing). Sanksi yang menyentuh teknis kegiatan organisasi ini bukan menjadi inovasi namun lebih ke upaya penyelundupan hukum.

Jika melihat dari draf peraturan yang ada di daerah mengenai Organisasi Masyarakat, kita bisa menilai bahwa naskah tersebut masih minim dari kajian. Terbukti dengan terdapatnya kewajiban-kewajiban bagi Ormas yang berimplikasi pada terhambatnya hak berserikat dan berkumpul. Terlebih jika melihat adanya rencana masuknya Rancangan Undang-Undang Perubahan UU Ormas. Justru keberadaan peraturan daerah ini didukung oleh Kementerian Dalam Negeri yang memberikan himbauan pembuatan Perda untuk menanggulangi organisasi yang berideologi di luar Pancasila¹⁵.

c. Dorongan Perubahan RUU Ormas

Selama berlakunya UU Ormas, represivitas menjadi terkesan wajar dan terlegalisasi. Kemunduran paradigma kebebasan berkumpul dan berorganisasi yang termaktub dalam UU 16/2017 yang telah mengubah UU 17/2013 justru mencabut ketentuan-ketentuan rigid mengenai campur tangan Negara dalam memberikan sanksi pencabutan izin. Pencabutan izin maupun penolakan perpanjangan izin yang dilakukan oleh Negara yang diwakili oleh Kementerian Hukum dan HAM adalah wujud kesalahan logika hukum administrasi negara yang ada selama ini.

Jika melihat sendiri pada adanya ketidaktertiban umum atau menyalahi ketentuan publik, seharusnya yang dibuat adalah mekanisme hubungan antar masyarakat itu

¹³ Rancangan versi saat dilakukan FGD bulan April 2019

¹⁴ Yang kini telah disahkan menjadi Peraturan Daerah Organisasi Kemasyarakatan

¹⁵ Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2017/08/09/15001301/mendagri-sebut-pemda-bisa-buat-perda-untuk-larang-ormas-anti-pancasila> pada 23 September 2019

sendiri. Masyarakat sendiri yang menentukan dalam suatu mekanisme yang rigid dan berkeadilan tanpa mengurangi hak berkumpul dan berorganisasi.

Poin-poin yang perlu diperhatikan dalam perubahan UU Ormas yakni dengan jalan mengembalikan konsepsi kebebasan berserikat dan berkumpul yang telah diakui oleh masyarakat internasional maupun konstitusi kita yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Negara telah mendaku diri sebagai negara hukum (pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945). Sejalan dengan pandangan Zippelius, seperti dikemukakan oleh Hamid S. Attamimi, menyebutkan bahwa prinsip negara hukum adalah untuk membatasi perluasan dan penggunaan kekuasaan secara totaliter dan sewenang-wenang. Prinsip-prinsip yang harus ditegakkan meliputi jaminan terhadap perlindungan hak asasi manusia, adanya pembagian kekuasaan secara pasti dan jelas, penyelenggaraan pemerintahan yang berdasar pada undang-undang, dan adanya pengawasan judicial terhadap penyelenggaraan pemerintahan.¹⁶

Poin-poin perubahan tersebut yakni :

1. Pembubaran Ormas harus melalui proses peradilan

Oleh sebab Indonesia sebagai negara hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia mengenai organisasi masyarakat haruslah membatasi bagaimana tindakan pembubaran organisasi masyarakat yang ada harus dilakukan secara transparan dan akuntabel. Ini karena tindakan pembubaran sendiri merupakan pembatasan terhadap kebebasan berorganisasi yang tergolong kebebasan sipil harus sepenuhnya mengacu pada prinsip-prinsip *due process of law*. Dalam hal ini pengadilan memegang peranan kunci dalam prosesnya. Pengadilan harus digelar secara terbuka dan akuntabel, kedua belah pihak (pemerintah dan pihak yang dilakukan pembubaran) harus didengar keterangannya secara berimbang (*audi et alteram partes*), serta putusannya dapat diuji pada tingkat pengadilan yang lebih tinggi.

2. Penghapusan kewajiban pendaftaran

Perubahan Undang-Undang Ormas yang kedua ini seharusnya juga melingkupi Putusan MK pengujian UU Ormas 2013 (Putusan MK No. 82/PUU-XI/2013) yang telah lalu, yakni dengan memberikan keluasaan dalam mendaftarkan organisasi masyarakat. Pendaftaran ormas bersifat sukarela dan tidak lagi dikenal ormas berdasarkan ruang lingkup kewilayahan. Hal ini mengisyaratkan bahwa kewajiban untuk mendaftarkan ormas dengan surat keterangan terdaftar dibatalkan. Perubahan UU Ormas juga tidak lagi mengenal ormas yang dibagi berdasarkan level nasional, provinsi, dan kabupaten/kota sehingga kewenangan terhadap ormas merupakan tugas dan tanggungjawab Pemerintah.

3. Menyempitkan ruang lingkup jenis larangan terhadap Ormas

Pengaturan mengenai hal yang dilarang dalam Pasal 59 UU No. 16 Tahun 2017 tentang Perubahan UU Ormas perlu dirincikan. Dengan landasan asas *lex certa*, hendaknya redaksi tidak mendorong interpretasi yang multitafsir. Penggunaan istilah 'separatis' di dalam Pasal 59 ayat (4) huruf a dan b berpotensi untuk disalahartikan oleh penegak hukum karena maknanya yang sangat tergantung pada dinamika politik dan kekuasaan pemerintah. Dalam KUHP sendiri, istilah separatis umumnya merujuk pada istilah

¹⁶ A. Hamid S. Attamimi. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, (Jakarta: Disertasi Doktoral Universitas Indonesia, 1990), hlm. 213.

'makar' (*aanslag*) yang berarti serangan yang hebat (*onslaught*) terhadap pemerintahan yang sah. Hal ini berarti separatisme harus dimaknai dalam konteks telah terjadinya serangan yang dilakukan dengan maksud untuk menjatuhkan kekuasaan pemerintahan yang sah.

Pemerintah sendiri juga tidak dapat membatasi sejauh mana ormas dapat merepresentasikan lembaganya dalam bentuk-bentuk visual yang dapat mewakili visi-misi kelebagaannya sejauh ormas-ormas tersebut dibentuk tidak dengan niat melakukan kejahatan. Konteks pemaknaan inilah yang ada dalam Pasal 59 ayat (4) huruf c, yang harus diartikan telah terjadi tindakan yang dilakukan dengan kekerasan dan tidak sah yang bertujuan untuk mengubah Pancasila sebagai ideologi negara yang sah. Pembatasan ormas tidak hanya membatasi kebebasan berserikat dan berkumpul namun juga berimplikasi pada adanya pembatasan terhadap kebebasan berekspresi dan berpendapat. Oleh karena itu, Pasal 59 ayat (3) huruf b dan ayat (4) huruf a dalam UU No. 16 Tahun 2017 mesti dihapus karena memiliki potensi terjadinya kriminalisasi berlebihan bagi ormas-ormas yang kritis terhadap pemerintah.

4. Membuat sanksi administratif yang lebih akomodatif dan menghapus ancaman pidana

Ketentuan-ketentuan sanksi yang diatur dalam UU 16/2017 didesain untuk menjawab kebutuhan pemerintah agar tindakan hukum terhadap ormas-ormas yang meresahkan dapat dilakukan secara cepat. Ketentuan mengenai jangka waktu untuk penjatuhan sanksi administratif di dalam undang-undang perubahan dipotong dengan durasi yang jauh lebih singkat ketimbang UU 17/2013. Hal ini menimbulkan konsekuensi teknis yang menghambat ormas untuk memenuhi tuntutan pemerintah yang berlaku di tiap-tiap sanksi seperti pembaruan anggaran dasar atau pembuatan akta notaris yang dapat memakan waktu hingga beberapa bulan.

UU 16/2017 memberikan jenis sanksi yang lebih sedikit dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya dengan menghapus sanksi penghentian bantuan dan/atau dana hibah yang juga berimplikasi pada waktu dan kualitas pemenuhan ormas terhadap tuntutan dari pemerintah. mengingat dinamika internal organisasi terlebih masalah dana tidak bisa disamaratakan, perubahan undang-undang perlu memberikan durasi waktu yang lebih akomodatif bagi ormas untuk memenuhi perintah undang-undang.

Kemudian terkait dengan sanksi pidana dalam hukum organisasi kemasyarakatan (ormas) mulanya hanya tersedia di dalam Pasal 70 ayat (1) UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan yang menyangkut penggunaan kekayaan yayasan oleh anggota kepengurusannya. Ditambah dalam UU 17/2013 hanya menerapkan sanksi administratif bagi ormas yang melanggar sedangkan sanksi pidana menurut aturan undang-undang yang terpisah. Jika menilik ketentuan perubahannya di dalam UU 16/2017, sanksi pidana dijatuhkan bagi anggota-anggota ormas yang terbukti melanggar di samping sanksi pemberhentian sementara dan pembubaran ormas.

UU Ormas yang ada saat ini memberlakukan penghukuman ganda (*double jeopardy/autrefois acquit*) yang ditujukan pertama-tama terhadap kelembagaan ormas dan pengurus atau anggota ormas itu sendiri. Sanksi pidana ini bermula dari ujaran kebencian (*hate speech*), penodaan/penistaan agama (*blasphemy*), tindak kekerasan, hingga pidana makar yang sebetulnya telah diatur di dalam sejumlah undang-undang secara terpisah. Pidana tambahan juga diterapkan untuk beberapa tindak pidana dalam

UU Ormas yang ancumannya tergantung bunyi dari undang-undang lainnya yang diatur terpisah. Terlepas dari benar-salah undang-undang lain yang mengatur dan membatasi HAM, pengurangan pengaturan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Membaca dasar pemikiran hukum pidana sendiri, penerapan hukum pidana memang diperlukan sejauh sungguh-sungguh ditujukan untuk melindungi hak warga negara dari ancaman pihak lain, baik internal maupun eksternal.¹⁷ Untuk itu, pemidanaan selalu berimplikasi pada pengekangan terhadap kebebasan sipil warga negara sehingga kedudukannya ditempatkan sebagai pilihan terakhir (*ultimum remedium*) ketika bentuk hukuman lain tidak berdaya memulihkan tertib sosial yang terganggu akibat tindak kejahatan yang dilakukan. Negara yang mengemban kewajiban melindungi hak asasi manusia sekaligus memiliki tanggungjawab untuk memberikan sanksi pidana yang sebanding dengan derajat tindakan yang dilakukan oleh individu yang memang jelas-jelas terbukti melakukan sebuah pelanggaran hukum. Sedangkan dalam, rumusan pidana dalam UU Ormas seperti memutus dari proses pidana yang ada. Untuk itu hendaknya dihapuskan untuk memberikan kepastian hukum sekaligus perlindungan hak-hak berkumpul dan berorganisasi.

IV.2. Analisis Hak Asasi Manusia

Setelah dilakukan perubahan, Perppu Ormas telah berjalan hampir tiga tahun diiringi dengan kritik terhadap berbagai ketentuan di dalamnya. UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (selanjutnya disebut “UU Ormas Perubahan”) telah mengubah hal paling fundamental dalam pelaksanaan hak kebebasan berorganisasi sebagaimana tertuang dalam berbagai instrumen hukum HAM internasional. Di sisi lain, ketentuan mengenai Surat Keterangan Terdaftar (SKT) di dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas (selanjutnya disebut “UU Ormas”) justru masih dipertahankan kendati Mahkamah Konstitusi telah memutuskan dalam Putusan MK Nomor 82/PUU-XI/2013 bahwa kepemilikan SKT bersifat sukarela.

Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi mengatakan bahwa “kebebasan berserikat adalah..[.] jantung dari sistem demokrasi [di mana] warga negara dapat secara bersama-sama memperjuangkan kepentingannya yang tidak mungkin atau sulit dicapai secara individu.” Salah satu tonggak sistem demokrasi adalah penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM di mana penikmatan terhadap kebebasan berserikat terhubung dengan pemenuhan hak-hak lainnya. OSCE (Organization for Security and Cooperation in

Syarat-syarat pembatasan hak atas kebebasan berkumpul dan berorganisasi:

- ❖ **Diatur dengan Undang-Undang**
- ❖ **Bertujuan untuk melindungi hak atau nama baik orang lain, melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moral publik.**
- ❖ **Dibutuhkan di dalam masyarakat**

¹⁷ Andre Ata Ujan. *Filsafat Hukum: Membangun Hukum, Membela Keadilan*. (Yogyakarta: Kanisius, 2009), hlm. 99

Europe) menyusun prinsip-prinsip panduan tentang hak atas kebebasan berorganisasi yang meliputi:¹⁸

- 1) Prinsip praduga yang mendukung setiap pembentukan organisasi adalah untuk tujuan-tujuan dan aktivitas yang sah secara hukum.
- 2) Prinsip kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memfasilitasi penikmatan hak atas kebebasan berorganisasi.
- 3) Kebebasan atas pembentukan dan keanggotaan.
- 4) Kebebasan untuk menentukan tujuan dan kegiatan, termasuk yang kegiatan operasional.
- 5) Perlakuan yang setara dan tanpa diskriminasi.
- 6) Kebebasan berekspresi dan berpendapat.
- 7) Kebebasan untuk mencari, menerima, dan menggunakan sumber daya.
- 8) Pengaturan yang baik dan memadai terkait dengan administrasi, kebijakan, dan praktik-praktik yang berkaitan dengan organisasi.
- 9) Pembatasan-pembatasan harus dilakukan dengan undang-undang dan atas dasar yang sah.
- 10) Pembatasan yang proporsional.
- 11) Hak atas pemulihan yang efektif apabila terjadi pelanggaran hak.

Pada intinya, ada tiga fundamen yang membangun kualitas penikmatan hak atas kebebasan berorganisasi. *Pertama* adalah hak untuk membentuk atau bergabung dalam sebuah organisasi. Hal ini berkaitan juga dengan kebebasan individu untuk menetapkan tata kelola organisasinya, garis kebijakan internal, visi-misi, serta kebijakan kemitraan yang ditetapkan oleh organisasi. Hal paling penting adalah bahwa Negara tidak boleh

Pokok-Pokok Rancangan Komentar Umum Nomor 37 tentang Pasal 21 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik

Komite HAM PBB berencana menyusun Komentar Umum Nomor 37 tentang Pasal 21 Kovenan Hak Sipil yang mengatur mengenai hak untuk berkumpul secara damai. Komentar Umum ini bertujuan untuk menyediakan interpretasi hukum yang otoritatif terhadap Pasal 21 dan juga untuk mengakomodasi berbagai perkembangan dan tantangan mutakhir dalam pelaksanaan hak untuk berkumpul secara damai.

Dalam draft yang dipublikasikan oleh OHCHR, disebutkan bahwa berkumpul secara damai merupakan bentuk penggunaan ruang publik yang sah dan pelarangannya dalam bentuk apapun merupakan tanda-tanda adanya represi. Komentar Umum Nomor 37 akan menekankan bahwa Pasal 21 hanya melindungi kegiatan berkumpul yang tidak menggunakan kekerasan (*non-violent assembly*) yang mencakup kontak fisik yang bertujuan untuk mengakibatkan luka atau kematian atau sengaja merusak properti orang lain. Namun, kekerasan yang dilakukan hanya oleh sejumlah kecil orang dalam sebuah kegiatan berkumpul (*isolated acts of violence*) tidak dapat dijadikan alasan untuk mendelegitimasi aspek 'damai' (*peaceful*) atau *non-violent* di dalam sebuah kegiatan berkumpul.

Komentar Umum Nomor 37 juga akan menegaskan pengaplikasian mekanisme pemberitahuan (*notification*) seminimum mungkin. Perlu diketahui bahwa hukum HAM internasional tidak mengakui mekanisme ijin (*permission*) sebagai mekanisme yang sah dalam penikmatan hak untuk berkumpul secara damai. Selain itu, penggunaan aparat bersenjata juga dianggap bukan sebagai standar hukum HAM internasional dan tidak dapat digunakan dalam setiap situasi berkumpul.

¹⁸ Lihat <https://www.osce.org/odihr/132371?download=true>.

mencampuri keputusan untuk bergabung atau tidak bergabung dalam organisasi tertentu serta tidak membatasi jenis organisasi sepanjang bertujuan damai atau tidak bertujuan untuk melakukan serangan yang nyata terhadap Pemerintah atau kelompok masyarakat tertentu.

Kedua adalah hak untuk berpartisipasi dalam pembangunan di dalam sebuah kelompok atau organisasi. Fundamen kedua ini berkaitan dengan hak atas kebebasan berkumpul secara damai, hak untuk mengeluarkan dan menyebarkan pendapat atau berkeyakinan sepanjang dilakukan dalam rangka pengembangan organisasi dan untuk membela hak asasi manusia. *Ketiga* adalah hak untuk memperoleh, mengelola, dan mengembangkan sumber daya baik materil maupun imateril yang asal sumbernya merupakan pilihan bebas organisasi sepanjang tidak bertentangan dengan hak asasi manusia. Dalam hal ini, Negara harus menyediakan *platform* yang memberikan ruang gerak yang bebas bagi ormas untuk memperoleh, mengelola, dan menggunakan sumber daya. Negara dapat menyokong ormas dengan menyediakan sumber daya baik imateril maupun materil termasuk finansial tanpa boleh mempengaruhi independensi dan otonomi ormas.

UU Ormas memiliki semangat pengawasan yang sangat besar terhadap eksistensi masyarakat sipil. Padahal, pengesahan UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebetulnya ditujukan untuk menggantikan UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang menjadi basis hukum dalam mengekang kegiatan berbagai ormas semasa Orde Baru. Namun demikian, keberadaan UU Ormas justru menimbulkan sejumlah persoalan hak asasi manusia lainnya sepanjang enam tahun pelaksanaannya di Indonesia. Secara umum, total kasus pelanggaran hak kebebasan berserikat dan berkumpul terhadap ormas memang menurun drastis di tahun keenam pelaksanaan UU Ormas. Sepanjang Juli 2018-Juli 2019, terdapat 118 tindakan baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat, daerah, maupun aktor non negara yang berdampak pada kualitas penikmatan hak; jauh menurun jika dibandingkan dengan periode sebelumnya di mana terdapat 284 tindakan terhadap ormas. Akan tetapi, ormas menghadapi tantangan baru seiring dengan semakin banyaknya jenis tindakan yang muncul di periode keenam ini.

Koalisi mencatat ada sebelas jenis tindakan yang dilakukan terhadap ormas di mana tiga di antaranya baru terjadi tahun ini. Ketiga tindakan itu adalah yang terkait dengan pembubaran ormas, penangkapan sewenang-wenang, dan pengawasan yang berlebihan terhadap ormas. Setelah UU Ormas diubah dengan UU No. 16 Tahun 2017, pengawasan terhadap ormas semakin represif termasuk proses pemeberian sanksi administratif yang jauh lebih singkat. Ada 18 pasal mengenai proses penjatuhan sanksi administratif yang dihapus melalui UU Ormas Perubahan sehingga proses sanksi yang awalnya membutuhkan waktu hingga berbulan-bulan dan melibatkan pertimbangan instansi penegak hukum dipersingkat hanya menjadi beberapa hari dengan kewenangan penuh dari Pemerintah.

UU Ormas	UU Perubahan Ormas
<p>Sanksi administratif:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Peringatan tertulis 2. Penghentian bantuan dan/atau hibah 3. Penghentian sementara kegiatan; dan/atau 	<p>Sanksi administratif:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Peringatan tertulis 2. Penghentian kegiatan; dan/atau 3. Pencabutan SKT atau pencabutan status badan hukum

4. Pencabutan SKT atau pencabutan status badan hukum	
--	--

Sebagai perbandingan, proses penjatuhan sanksi administratif dalam UU 17/2013 dimulai dari pemberian peringatan tertulis hingga tiga kali. Sanksi peringatan tertulis dapat mencapai hingga maksimal 90 hari kerja sehingga ormas memiliki waktu yang banyak untuk mengevaluasi dirinya dan bernegosiasi ihwal sanksi yang diperoleh dengan Pemerintah. Pemerintah dapat menjatuhkan sanksi penghentian pemberian bantuan atau penghentian sementara kegiatan yang dapat berlangsung hingga enam bulan. Untuk dapat menghentikan kegiatan ormas, UU 17/2013 mewajibkan Pemerintah meminta pertimbangan Mahkamah Agung. Proses ini sendiri memerlukan waktu maksimal 14 hari. Apabila waktu enam bulan terlewati, ormas secara otomatis dapat melanjutkan kegiatannya seperti pada mulanya. Atau, Pemerintah dapat memutuskan untuk melakukan pencabutan SKT bagi ormas tidak berbadan hukum dengan meminta pertimbangan dari Mahkamah Agung. Proses ini membutuhkan paling maksimal 14 hari. Bagi ormas berbadan hukum, proses pencabutan dilakukan melalui proses persidangan di pengadilan. Sidang pembubaran ormas berbadan hukum pada tingkat pertama dapat memakan waktu paling lama 80 hari di pengadilan negeri ditambah 60 hari apabila para pihak mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Proses ini dapat terjadi dalam periode satu tahun; waktu yang dibutuhkan bagi ormas untuk melakukan restrukturisasi kelembagaan, mengadvokasi diri, termasuk mengumpulkan dukungan publik apabila ternyata keputusan yang dibuat oleh Pemerintah melanggar hak.

UU Nomor 16/2017 mengatur proses pemberian sanksi administratif mulai dari peringatan tertulis hingga pembubaran ormas hanya dalam periode kurang dari satu bulan. Hanya ada satu peringatan tertulis yang berlaku maksimal 7 hari kerja sebelum Pemerintah dapat memberlakukan sanksi penghentian kegiatan. Mengenai hal ini, UU Ormas Perubahan tidak mengatur jangka waktu berlakunya penghentian kegiatan. Tidak adanya standar jangka waktu sanksi melahirkan bentuk ketidakpastian hukum bagi ormas itu sendiri sebelum akhirnya Pemerintah memutuskan untuk mencabut sekaligus membubarkan ormas. Berbeda dengan proses pembubaran ormas dalam UU Ormas, tidak ada perbedaan proses antara ormas tidak berbadan hukum dengan ormas berbadan hukum dalam UU Ormas Perubahan. Pemerintah juga tidak wajib meminta pertimbangan dari Mahkamah Agung. Pasal 61 ayat (4) hanya menyebutkan bahwa Pemerintah dapat meminta pertimbangan dari 'instansi terkait' untuk membubarkan baik ormas berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum atau SKT. Dengan model aturan seperti ini, ruang advokasi dan negosiasi bagi ormas menjadi sangat terbatas.

Perubahan paling mendasar lain yang perlu dikritisi dari UU Ormas Perubahan adalah keberadaan pasal pemidanaan yang berkesan *redundant* dan berlebihan. UU Ormas sebelumnya hanya memberlakukan sanksi administratif bagi ormas sedangkan sanksi pidana diatur dalam peraturan perundang-undangan lain yang sudah ada. Aturan seperti ini sesungguhnya sudah tepat karena tidak mencampur-baurkan antara tindakan ormas dengan tindakan individu karena seseorang akan dihukum berdasarkan pertanggungjawaban pribadinya. UU Ormas Perubahan menambahkan sanksi pidana lewat Pasal 82A dengan delik yang sangat membingungkan; "menjadi anggota dan/atau pengurus ormas" dapat dikenai sanksi pidana. Model aturan ini bermasalah karena seseorang dihukum berdasarkan sesuatu yang tidak atau belum diperbuatnya. Sedangkan, bergabung atau menjadi anggota sebuah ormas adalah salah satu hak yang

dijamin di dalam UUD 1945 dan Kovenan Hak Sipil dan Politik yang notabene sudah diadopsi sebagai hukum nasional Indonesia. Dalam konteks perlindungan hak, pasal ini justru bentuk pelanggaran HAM paling nyata yang ada di dalam UU Ormas Perubahan.

Seiring dengan mulai direalisasikannya Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*), keberadaan UU Ormas Perubahan (dan UU Ormas) merupakan kontradiksi dari apa yang hendak dicapai oleh Pemerintah Indonesia secara khusus, dan komunitas global secara umum. Implementasi SDGs sebagai salah satu cara untuk mengurangi angka kemiskinan global bertumpu pada kerjasama antara Pemerintah dengan organisasi masyarakat sipil. Hal ini dikarenakan kualitas masyarakat sipil yang baik menandakan adanya partisipasi yang aktif dari berbagai elemen yang beragam terhadap pengambilan kebijakan publik. Keberadaan masyarakat sipil dalam proses pengambilan kebijakan akan membantu Pemerintah dalam memahami kondisi kemiskinan dan ketidaksetaraan sosial dan ekonomi di masyarakat. Oleh karena itu, infrastruktur kebijakan yang ramah terhadap organisasi masyarakat sipil diperlukan untuk memastikan keterlibatan penuh dan efektif masyarakat sipil dalam proses pembangunan.

SDGs memiliki keterkaitan erat dalam mendukung penikmatan terhadap hak atas kebebasan berserikat/berorganisasi. Ada lima dimensi yang dapat diukur yaitu lingkungan yang memberdayakan (*enabling environment*), partisipasi dan inklusifitas, transparansi dan akuntabilitas, kemitraan strategis dengan masyarakat sipil, dan dukungan yang kuat terhadap hak-hak buruh.¹⁹ Aspek penting dalam dimensi pertama, yaitu *enabling environment*, adalah adanya dukungan pemerintah untuk memperkuat ruang hidup masyarakat sipil. Hal ini meliputi kebijakan keanggotan, pembuatan, dan pembubaran ormas; aturan mengenai operasionalisasi ormas; akses ke sumber daya; adanya ruang untuk mempengaruhi kebijakan secara politis dan akses pada kekuasaan pemerintahan; dan jaminan untuk dapat melakukan kegiatan berkumpul secara damai dengan bebas.

Meskipun amatan dari Koalisi mencatat adanya penurunan dalam skala tindakan terhadap ormas pada tahun keenam pelaksanaan UU Ormas, situasi sesungguhnya justru memperlihatkan semakin sempitnya ruang gerak masyarakat sipil dalam proses pembangunan. Selain buruknya kualitas ketentuan perubahan dalam UU Ormas Perubahan, kepercayaan publik terhadap ormas semakin menurun. Dalam artikelnya, Barid Hardiyanto mencatat adanya sejumlah persoalan internal yang menyebabkan kepercayaan masyarakat terhadap ormas menurun sejak 2014.²⁰ Edelman Trust Barometer memang mencatatnya adanya penurunan tingkat kepercayaan publik terhadap ormas sejak tahun 2014 yang semula 73% menjadi 53%.²¹ Meskipun dalam beberapa aspek perubahan di tingkat internal kelembagaan memang dibutuhkan, lanskap pengaturan ormas yang buruk juga berkontribusi menciptakan persepsi yang buruk terhadap organisasi masyarakat sipil. Aturan mengenai SKT di dalam UU Ormas, meskipun sudah dibatalkan oleh Putusan MK, melahirkan stereotip terhadap ormas. Penelitian yang dilakukan Koalisi Kebebasan Berserikat pada tahun 2018 di Salatiga,

¹⁹ Lihat Report of the Special Rapporteur on the right to freedom of peaceful assembly and of association, A/73/279, 7 August 2018.

²⁰ Lihat <https://kolom.tempo.co/read/1296153/disrupsi-lsm>.

²¹ Lihat https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2018-10/2018_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report_FEB.pdf.

Bogor, dan Surabaya menemukan banyak sekali kasus di mana ormas tidak berbadan hukum diwajibkan untuk memiliki SKT. Kepemilikan SKT ini juga berdampak pada keleluasan akses yang bisa diterima oleh ormas untuk mendukung aktivitas-aktivitasnya. Situasi ini tergambar pula pada implementasi UU Ormas tahun keenam di mana dari total 118 tindakan terhadap ormas, kategori paling tinggi adalah kewajiban untuk mendaftar (46 tindakan) dan diikuti oleh pembatasan akses dan stigmatisasi (masing-masing 23 tindakan).

Tingginya angka kasus di daerah juga memperlihatkan lemahnya kontrol pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, terutama pasca Putusan MK yang menyatakan bahwa pendaftaran ormas harus bersifat sukarela dan pelayanan harus dilakukan secara setara. Pemerintah kabupaten/kota merupakan pihak yang paling banyak melakukan tindakan pelanggaran hak terhadap ormas (54 kasus), diikuti oleh unit kesatuan bangsa dan politik (13 kasus) dan pemerintah provinsi (12 kasus). Pemimpin ormas juga berkontribusi dalam terjadinya pelanggaran hak kebebasan berserikat (11 kasus) menunjukkan Pemerintah abai (*by omission*) terhadap kualitas penikmatan hak warganegara. UU Ormas sekalipun bahkan gagal menjadi instrumen yang dapat mencegah keberadaan ormas yang bersifat intimidatif. Sebaliknya, undang-undang ini justru sangat produktif dalam membatasi hak-hak ormas yang sudah diakui dalam berbagai instrumen hukum HAM nasional maupun internasional.

Beberapa aspek lain yang mendukung terciptanya lingkungan yang memberdayakan bagi ormas memperlihatkan pentingnya untuk memberikan peran seluas mungkin bagi masyarakat sipil untuk terlibat di dalam proses pembangunan. Aspek-aspek itu antara lain adanya partisipasi sosial dalam pelaksanaan SDGs, adanya mekanisme *check and balance* di mana ormas mengambil peran yang efektif, perlindungan terhadap pembela HAM, penghormatan terhadap nilai-nilai intrinsik yang dianut oleh ormas, dan sebagainya.

Dalam laporannya sebagai pelapor khusus PBB, Clément Nyaletsossi Voulé menulis:

The overall conditions for civil society participation and action are considered as enabling when the environment, composed of legal norms and practices, respects the fundamental freedoms to peaceful assembly, association, expression and the protection of human rights defenders... In sum, an enabling environment for civil society contributes to democracy and to development in equal measure, and development is interlinked with the realization of human rights in a way that the enjoyment of such rights supports the achievement of the three dimensions of sustainable development: economic, social and environmental.

Dimensi lain yang memperlihatkan keterkaitan antara pelaksanaan SDGs dengan hak atas kebebasan berserikat/berorganisasi adalah partisipasi dan inklusifitas. Dimensi terdiri dari lima aspek yaitu pemberantasan diskriminasi, partisipasi dalam pengambilan keputusan, partisipasi dalam urusan publik baik dipilih secara langsung maupun melalui perwakilan, aturan yang konsisten yang melibatkan partisipasi ormas dalam proses pengambilan keputusan, dan multistakeholderisme. Istilah multistakeholderisme sebenarnya lebih banyak dikembangkan dalam perdebatan mengenai tata kelola internet (*internet governance*) yang menekankan pada keterlibatan

dua atau lebih aktor di dalam sebuah sistem tata kelola di mana otoritas bersifat poliarki (*polyarchic authority*).²²

Dimensi transparansi dan akuntabilitas terdiri dari empat aspek yang menjadi *safeguard* dalam memastikan bekerjanya multistakeholderisme secara efektif. Aspek tersebut adalah mekanisme pertanggungjawaban yang jelas di antara para pihak, mekanisme pengawasan yang jelas diberikan kepada masyarakat sipil terhadap pengambil kebijakan, peran efektif dari institusi HAM nasional, dan peran ormas dalam monitoring HAM. Voulé juga menegaskan pentingnya Pemerintah mendukung hak-hak buruh termasuk hak untuk mendirikan atau bergabung dalam sebuah serikat buruh dan terlibat dalam dialog-dialog publik.

Perubahan mendasar terhadap aturan mengenai ormas perlu dilakukan untuk menciptakan tata kelola yang demokratis dalam mendukung pembangunan yang berkeadilan. UU Ormas saat ini tidak berbeda dari UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang justru kontraproduktif dengan visi-misi pembangunan nasional yang berorientasi pada peningkatan kualitas sumber daya manusia. Alih-alih memberdayakan, aturan tentang ormas justru menempatkan masyarakat sipil di sisi paling pinggir di dalam proses pembangunan. Syarat administratif yang membebankan ormas untuk menjalankan fungsi fundamental sebagai mitra pembangunan harus benar-benar dihapuskan.

C. KESIMPULAN

1. Terdapat 32% tindakan implementasi UU Ormas merupakan tindakan yang mewajibkan OMS untuk mendaftarkan diri dan memiliki Surat Keterangan Terdaftar (SKT), termasuk memperpanjang SKT bagi yang telah kedaluwarsa. Kewajiban registrasi melalui kepemilikan SKT jelas merupakan pelanggaran terhadap hak atas kebebasan berorganisasi dan bertentangan dengan Putusan MK No. 82/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa pendaftaran OMS bersifat sukarela. Penerapan kewajiban registrasi yang dilakukan oleh pemerintah telah bergeser dari instrumen pendataan menjadi instrumen pengakuan (rekognisi).
2. Penerapan kewajiban pendaftaran (SKT) berdampak langsung pada pembatasan pemanfaatan (akses) sumber daya bagi OMS. Kepemilikan SKT menjadi syarat bagi OMS yang ingin mendapatkan dana hibah pemerintah, pemanfaatan fasilitas publik, permohonan informasi publik, permohonan penelitian, hingga pelaksanaan penyampaian pendapat (demonstrasi). Penggabungan kedua elemen yang saling bertolak belakang ini menciptakan lingkungan yang tidak kondusif bagi tumbuh kembangnya OMS di Indonesia. Dalam kelanjutannya, tumpang tindih kebijakan ini bahkan berpotensi menyingkirkan kelompok minoritas dan rentan dari proses pembangunan, terutama ikut serta dalam pemerintahan.
3. Dalam UU Ormas, pemerintah memiliki kewenangan untuk mencabut keputusan (menerbitkan izin pendirian ormas) atau dengan kata lain membubarkan suatu OMS tanpa melalui proses peradilan. Penerapan asas *contrarius actus* tidak dapat dibenarkan secara hukum karena telah mengabaikan prinsip *due process of law* dan mekanisme *check and balances* sehingga berpotensi menyebabkan *abuse of power* karena menjadi otoritas subjektif pemerintah. Dengan dikembalikannya otoritas

²² Mark Raymond and Laura Denardis, "Multistakeholderism: Anatomy of an Inchoate Global Institution," *International Theory*, 7(3), 2015, p. 574.

pembubaran suatu OMS kepada pemerintah dan tanpa melalui mekanisme peradilan, hal ini menjadi langkah mundur dalam demokrasi sebagaimana masa Orde Baru. Selain itu, UU Ormas juga memberlakukan ketentuan pidana sehingga memungkinkan negara untuk menghukum orang bukan karena tindakan pidananya, melainkan karena status keanggotaan di dalam suatu OMS.

4. Secara normatif, UU Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat (KMP) yang ada saat ini memiliki rumusan pasal-pasal yang kontradiktif dan diskriminatif; alih-alih memberi penghormatan dan akses terhadap kebebasan berkumpul, malah memberi pengaturan yang tidak perlu: terlalu birokratis dan berparadigma pengamanan semata.
5. Masih adanya kekosongan hukum yang mengatur: *pertama*, kegiatan berkumpul mendadak (*spontaneous assembly*) yang dapat saja terjadi guna merespon tindakan dan/atau kebijakan negara yang memerlukan respon cepat dari masyarakat sipil; serta *kedua*, kegiatan berkumpul balasan (*counter assembly*) yang merupakan hak individu dan kelompok untuk menyuarakan ketidaksetujuan mereka terhadap pesan yang disampaikan oleh kegiatan berkumpul yang lain. Dikarenakan kekosongan hukum ini aparat kepolisian kerap-kali menjadi gamang dalam melakukan tindakan pre-emptif dan preventif dalam memfasilitasi kelompok berkumpul tersebut.
6. Kasus-kasus pelanggaran hak atas kebebasan berkumpul terjadi karena aparat kepolisian semata memaknai kegiatan berkumpul sebagai potensi kerawanan terhadap keamanan (*a possible threat*), bukan sebagai perwujudan situasi masyarakat demokratis. UU KMP alih-alih di derivasi lewat instrumen pengaturan teknis (semisal SOP dan Perkap) yang menempatkan hak-hak kebebasan berkumpul sebagai norma, malah di derivasi menjadi SOP dan Perkap yang semata berparadigma pengamanan dan ketertiban. Dengan kata lain, paradigma aparat kepolisian belum banyak berubah dari nuansa otoritarianisme di zaman Orde Baru.
7. Dalam konteks kegiatan berkumpul kelompok minoritas, aktor pelanggar tidak hanya aparat kepolisian tapi komunitas warga (mayoritas) dan OMS intoleran yang memaksa kegiatan berkumpul untuk dibubarkan. Diamnya aparat kepolisian dalam kasus-kasus ini menandakan aparat kepolisian juga terlibat sebagai pelanggar secara pasif atau pelanggaran by omission. Tidak hanya golongan minoritas, golongan rentan semisal pekerja/buruh pun masih banyak mengalami tekanan, ancaman dan intimidasi dari perusahaan dan aparat keamanan. Namun sayangnya, lagi-lagi aparat keamanan dan instansi terkait ketenagakerjaan bersifat 'netral' dalam keadaan yang tidak berkeadilan tersebut.

D. REKOMENDASI

1. Mendorong DPR dan Pemerintah untuk segera mengesahkan RUU Perkumpulan sebagai kerangka hukum yang tepat dalam pengaturan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) di Indonesia dalam Prolegnas Prioritas 2021.
2. Kementerian Dalam Negeri harus menyusun instrumen evaluasi implementasi UU Ormas, terutama implementasi instrumen SKT.
3. Kementerian Dalam Negeri harus merekonstruksi fungsi Surat Keterangan Terdaftar (SKT) dalam UU Ormas dengan cara merumuskan kebijakan yang terpisah antara pendataan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dengan pemberian akses sumber daya.
4. Mendorong DPR untuk segera merevisi UU Ormas dengan menitikberatkan pada pasal-pasal yang berkaitan dengan Surat Keterangan Terdaftar (SKT) agar sejalan dengan putusan MK, definisi asas Pancasila, larangan dan sanksi bagi Ormas,

ketentuan pidana, dan mengeluarkan pasal-pasal yang berkaitan dengan perkumpulan ke RUU Perkumpulan.

5. Mendorong Pemerintah untuk segera mengubah paradigma pengamanan dan ketertiban menjadi penghormatan dan perlindungan terhadap kebebasan berkumpul dalam implementasi UU Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat (KMP), serta mendorong kebijakan yang berkaitan dengan kegiatan berkumpul mendadak (*spontaneous assembly*) dan kegiatan berkumpul balasan (*counter assembly*) karena masih adanya kekosongan hukum.