

# **LAPORAN RISET**

## **PENYUSUNAN INSTRUMEN ALTERNATIF SURAT KETERANGAN TERDAFTAR (SKT)**

**Disusun oleh: Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB)**

**Peneliti:**

**Riza Imaduddin Abdali (YAPPIKA)**

**Miftah Fadhli (ELSAM)**

**Ronald Rofiandri (PSHK)**

**Kristina Viri**

## DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN.....	3
1. LATAR BELAKANG .....	3
2. PERSPEKTIF INSTRUMEN KEBEBASAN BERSERIKAT .....	8
3. PERTANYAAN RISET .....	14
4. TUJUAN.....	14
5. ASUMSI RISET .....	15
6. DEFINISI OPERASIONAL .....	15
7. METODE RISET.....	17
8. LOKASI RISET DAN WAKTU RISET .....	19
BAB II KONTEKS SEJARAH DAN POLITIK ORMAS .....	21
1. SEJARAH PENGATURAN ORMAS DARI MASA KE MASA .....	21
BAB III HASIL TEMUAN-TEMUAN LAPANGAN .....	27
1. KOTA BOGOR .....	27
1. Temuan.....	27
2. Analisis.....	29
3. Kesimpulan.....	34
2. KOTA SALATIGA .....	35
1. Temuan.....	37
A. Latar Belakang Pembentukan .....	37
B. Cara Kerja.....	38
C. Akibat Hukum .....	39
a. Bagi Organisasi yang Memiliki SKT.....	39
b. Bagi Organisasi Yang Tidak Memiliki SKT .....	40
D. Implementasi Peraturan Tentang SKT Di Kota Salatiga.....	40
E. Pengaruh Putusan MK Terhadap Pengaturan SKT .....	42
a. Dari Sudut Pandang Pemerintah .....	44
b. Dari Sudut Pandang Organisasi Masyarakat Sipil .....	44
2. Analisis.....	45
A. Latar Belakang Kebijakan Tentang SKT di Kota Salatiga.....	45
B. Model Pemerintah Dalam Melakukan Monitoring dan Evaluasi .....	46
C. Proses Bekerja dan Kontribusi SKT .....	47
D. Pengaruh Putusan MK.....	49

E. Kebijakan Mengenai SKT Tidak Mengakomodasi Kepentingan Birokrasi dan Tata Kelola Ormas .....	49
3. Kesimpulan.....	50
3. KOTA SURABAYA .....	50
1. Temuan.....	51
2. Analisis.....	54
3. Kesimpulan.....	56
BAB IV ANALISIS .....	58
1. LATAR BELAKANG DAN SASARAN KEBIJAKAN PENGATURAN SKT.....	58
2. PENGARUH PUTUSAN MK TERHADAP SASARAN KEBIJAKAN PENGATURAN SKT .....	59
1. Dari Rezim Administratif ke Rezim Pengendalian .....	60
3. PENGGUNAAN INSTRUMEN SKT UNTUK KEPENTINGAN DI LUAR SASARAN KEBIJAKAN PENGATURAN SKT .....	63
4. PROSES KERJA INSTRUMEN SKT.....	67
1. Kepentingan Pendataan .....	69
2. Kepentingan Pengawasan.....	69
3. Kepentingan Pemberian Fasilitas .....	71
5. MONITORING DAN EVALUASI TERHADAP IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGATURAN SKT .....	74
6. DARI REZIM ADMINISTRASI KE REZIM PENGENDALIAN.....	75
1. Kepentingan Pendataan .....	77
2. Kepentingan Pengawasan.....	77
3. Kepentingan Kemitraan.....	79
BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	85
DAFTAR PUSTAKA .....	86

# BAB I PENDAHULUAN

## 1. LATAR BELAKANG

Sejak disahkan pada 2 Juli 2013 dan kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (disingkat UU 17/2013 atau UU Ormas), Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB) secara rutin melakukan monitoring dan evaluasi (monev) pelaksanaan UU Ormas. Setiap tahunnya, KKB menerbitkan laporan monev UU Ormas. Selain merangkum fakta seperti peristiwa dan peraturan pelaksana hingga di tingkat daerah, laporan monev UU Ormas menyajikan pula analisis dari perspektif yuridis dan perlindungan hak asasi manusia.

Temuan KKB memperlihatkan pula adanya satu permasalahan, yang frekuensi kemunculannya setiap tahun tertinggi. Ini selalu berpola sama setiap tahunnya hingga tahun keempat pelaksanaan UU Ormas. Permasalahan dimaksud terkait dengan pendaftaran ormas yang ditandai dengan kepemilikan Surat Keterangan Terdaftar (SKT). Dari Laporan Monev Tahun Pertama UU Ormas (yang dipublikasikan pada 2 Juli 2014), KKB menemukan tindakan yang dilakukan secara masif dari kantor Kesbangpolinmas (Kesatuan Bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat) di berbagai daerah, yang mewajibkan setiap ormas mendaftarkan diri dan memiliki SKT.

Pemantauan KKB menemukan pula bahwa tindakan (mewajibkan setiap ormas mendaftarkan diri dan memiliki SKT) biasanya didahului oleh kegiatan pendataan untuk memeriksa apakah organisasi tersebut terdaftar atau tidak, serta apakah SKT masih berlaku atau kadaluarsa. Kegagalan memenuhi kewajiban (mendaftarkan diri dan memiliki SKT) akan berakibat dicabutnya ijin, dibubarkan, dicap sebagai organisasi ilegal atau liar, akses pada dana pemberdayaan ditutup, tidak diakui, atau hanya sekadar tidak dilayani. Salah satu temuan pemantauan tentang kewajiban ormas mendaftarkan diri dan memiliki SKT antara lain yang diberlakukan oleh Kesbangpolinmas Kabupaten Tapin, Provinsi Kalimantan Selatan<sup>1</sup> dan Kabupaten Merangin, Provinsi Jambi<sup>2</sup>. Bahkan Kesbangpolinmas Kabupaten Merangin akan mencabut izin terhadap ormas yang tidak melaporkan keberadaannya.

Adanya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas permohonan *judicial review* UU Ormas mengubah pemberlakuan atas kewajiban UU Ormas dan kepemilikan SKT<sup>3</sup>. Putusan MK memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan UU Ormas, utamanya terhadap 2 (dua) hal. *Pertama*, pendaftaran ormas bersifat sukarela dan ormas yang tidak mendaftar tetap harus diakui dan dilindungi eksistensinya. *Kedua*, tidak dikenal ormas berdasarkan ruang lingkup

---

<sup>1</sup> Sumber: <http://kesbangpol.kemendagri.go.id/index.php/subblog/read/2014/2788/Ingin-SKT-Ormas-Segera-Daftarkan/2330> (diakses pada 14 Agustus 2017)

<sup>2</sup> Sumber: <http://harianjambi.com/berita-ormas-illegal-marak-di-merangin.html#.U7NiClFqPNE> (diakses pada 14 Agustus 2017)

<sup>3</sup> Putusan MK dibacakan pada 23 Desember 2014, atas permohonan *judicial review* yang diajukan oleh Muhammadiyah (putusan Nomor 82/PUU-XI/2013) dan KKB sebagai salah satu pemohon (putusan Nomor 3/PUU-XII/2014)

kewilayahan. Namun demikian, sekalipun sudah ada putusan MK, KKB menemukan praktik yang masih mensyaratkan kepemilikan SKT dan kewajiban ormas mendaftarkan diri.

Dari pemantauan KKB pada tahun kedua pelaksanaan UU Ormas (2 Juli 2014 – 2 Juli 2015) khususnya sepanjang April 2015, muncul kebijakan lokal seperti Qanun Kabupaten Aceh Utara tentang Kemaslahatan dan Ketertiban Umat yang masih mewajibkan setiap ormas mendaftarkan diri dan mengurus izin jika ingin melakukan kegiatan di Kabupaten Aceh Utara. Contoh lainnya adalah perintah penghentian kegiatan suatu ormas dari pejabat Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Tanah Datar Provinsi Sumatera Barat karena ormas tersebut tidak memperpanjang masa berlaku SKT.

Tidak jauh berbeda, monev UU Ormas yang dilakukan KKB pada tahun ketiga (2 Juli 2015 – 2 Juli 2016) masih mendapatkan temuan (dengan frekuensi paling dominan) tentang kebijakan kepemilikan dan juga perpanjangan SKT (khususnya sejak September 2015 hingga Maret 2016). Pada September 2015, kewajiban ormas mendaftarkan diri diberlakukan di Kabupaten Luwu, Kabupaten Tanah Laut, Kabupaten Tanah Toraja, Kabupaten Aceh Timur, dan Kabupaten Banyuwangi. Himbauan untuk memiliki SKT, termasuk pula mendaftar kembali bagi ormas yang SKT-nya sudah melewati masa berlaku, disampaikan oleh pemerintah daerah Kabupaten Paser, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Wajo, Kota Blitar, Kabupaten Pangandaran, Kabupaten Seruyan, Kabupaten Kendal, Kabupaten Berau, Kabupaten Rejang Lebong, Kabupaten Tanggamus, dan Kabupaten Klaten.<sup>4</sup>

Ditelusuri dari sejarah pengaturannya, keberadaan SKT tidak secara eksplisit disebut dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU 8/1985 merupakan UU Ormas yang lama yang kemudian diganti UU 17/2013). Begitu pula pada peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (PP 18/1986). Namun demikian, PP 18/1986 secara tidak langsung sebenarnya sudah mengarah pada kebutuhan pendaftaran ormas dan kepemilikan SKT.

Ketentuan Pasal 10 PP 18/1986 menyebutkan bahwa eksistensi ormas akan ditentukan berdasarkan ruang lingkup kerjanya, yaitu nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Dari sini bisa ditafsirkan dan diproyeksi adanya mekanisme pencatatan identitas ormas, yang didahului oleh pendaftaran ormas dan kepemilikan (identitas ormas) melalui SKT. Melengkapi PP 18/1986, terbit Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1986 tentang Ruang Lingkup, Tata Cara Pemberitahuan kepada Pemerintah, serta Papan dan Lambang Organisasi Kemasyarakatan (Permendagri 5/1986). Pada 2012, Permendagri 5/1986 diganti oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendaftaran Organisasi Kemasyarakatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah (Permendagri 33/2012).

---

<sup>4</sup> Khusus Kabupaten Wajo, Bupati mengeluarkan Surat Edaran Nomor 300/111/Kesbangpol tertanggal 25 Oktober 2015, yang memuat himbauan kepada ormas se-Kabupaten Wajo untuk mendaftarkan diri dan mendapatkan SKT, termasuk memperbarui SKT jika terjadi pergantian kepengurusan.

Sejak UU 8/1985 diganti oleh UU 17/2013, pengaturan tentang mekanisme pendaftaran ormas, termasuk di dalamnya kepemilikan SKT, diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (PP 58/2016). Kemudian secara lebih teknis diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2017 tentang Pendaftaran dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan (Permendagri 57/2017).

**Tabel I.1.1.**  
**Daftar Ketentuan Tentang Mekanisme Pendaftaran Ormas**

No	Jenis Ketentuan	Perihal Pengaturan
1	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985	Organisasi Kemasyarakatan
2	Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986	Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan
3	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1986	Ruang Lingkup, Tata Cara Pemberitahuan kepada Pemerintah, serta Papan dan Lambang Organisasi Kemasyarakatan
4	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1990	Pembinaan Lembaga Swadaya Masyarakat
5	Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 220/290-D.DIII tanggal 15 April 2003	Tata Cara Pemberitahuan Keberadaan Organisasi Kemasyarakatan
6	Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 220/1264/SJ per tanggal 15 Juni 2006	Pembinaan Organisasi Kemasyarakatan dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)
7	Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 220/1980.DIII tanggal 27 November 2007	Tata Cara Pemberitahuan Keberadaan Organisasi Kemasyarakatan
8	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2012	Pedoman Pendaftaran Organisasi Kemasyarakatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah
9	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013	Organisasi Kemasyarakatan
10	Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2016	Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan
11	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2017	Pendaftaran dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan

Sumber: Diolah dari berbagai sumber oleh penulis

Ketentuan pada Permendagri 57/2017 Pasal 1 angka 2 mendefinisikan SKT sebagai dokumen yang diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri yang menyatakan ormas tidak berbadan hukum telah terdaftar pada administrasi pemerintahan. Dari definisi tersebut

diketahui bahwa kepemilikan SKT tertuju hanya pada ormas yang tidak berbadan hukum. Lantas, bagaimana dengan ormas yang berbadan hukum? Berdasarkan Pasal 15 UU 17/2013 dan Pasal 5 PP 58/2016, ormas yang berbadan hukum dinyatakan terdaftar, layaknya ormas yang tidak berbadan hukum yang telah memiliki SKT. Namun status terdaftar ormas yang berbadan hukum tidak diikuti dengan kepemilikan SKT. Ketika suatu ormas telah mendapatkan pengesahan status (badan hukum), maka di saat bersamaan ormas tersebut telah terdaftar. Artinya fungsi SKT secara tidak langsung melekat dalam status sebagai badan hukum.

Tidak tersedianya Naskah Akademik dari UU 8/1985 maupun keterangan tentang latar belakang atau urgensi SKT dalam Penjelasan PP 18/1986 mengakibatkan tidak diperolehnya informasi yang elaboratif tentang ide SKT. Akhirnya, langkah minimal yang bisa dilakukan adalah menafsirkan rangkaian pasal terkait dengan urgensi SKT yang tersebar pada UU 8/1985, PP 18/1986, dan Permendagri 5/1986. Dari langkah minimal ini, dapat diketahui bahwa kewajiban ormas mendaftarkan diri (yang selalu diikuti dengan kepemilikan SKT) mengonfirmasi kebutuhan pendataan ormas dan keabsahan administrasi. Ini yang kemudian dianggap menjadi latar belakang diterbitkannya SKT.

Berbeda dengan UU 8/1985, Naskah Akademik tersedia pada UU 17/2013. Meskipun tidak cukup mengkonfirmasi latar belakang ide SKT, namun Naskah Akademik UU 17/2013 sempat mengulas keberadaan SKT. Menurut Naskah Akademik RUU Ormas (yang kemudian menjadi UU 17/2013), kepemilikan SKT seringkali menjadi syarat fasilitasi dan pemberdayaan ormas yang diselenggarakan oleh pemerintah. Akibatnya, sekalipun kepemilikan SKT ditujukan hanya kepada ormas yang tidak berbadan hukum (sesuai Pasal 15 UU 17/2013), namun ormas yang berbadan hukum pun dikenakan kewajiban (memiliki SKT). Dengan kata lain, perkumpulan dan yayasan yang ingin berpartisipasi dan memberdayakan diri dengan fasilitasi pemerintah, tetap harus mempunyai SKT. Dari riwayat pengaturan SKT, sejak UU 8/1985 dan UU 17/2013, termasuk peraturan pelaksanaannya, kita dapat menyimpulkan bahwa setidaknya ada dua hal yang mendasari ide SKT, yaitu (i) pendataan ormas dan keabsahan administrasi; dan (ii) syarat fasilitasi dan pemberdayaan ormas.<sup>5</sup>

Demi keabsahan administrasi, otoritas formal dapat memberikan label atau stigma tersendiri terhadap ormas yang tidak memiliki SKT. Mereka acapkali diposisikan hingga beratribut “tidak jelas, ilegal, dan akan ditertibkan” atau dengan bahasa lain “dibekukan”. Oleh karena itu, otoritas formal (seperti di daerah oleh Kesbangpolinmas) perlu mendata

---

<sup>5</sup> Berdasar pada Laporan Monev UU Ormas Tahun Ketiga (2 Juli 2015 – 2 Juli 2016), permintaan kepada ormas untuk mendaftar, termasuk memperbaiki keberlakuan SKT, hampir selalu diikuti dengan sebuah konsekuensi kebijakan, seperti persyaratan bagi ormas yang ingin mendapatkan (fasilitas) pelayanan dan dana hibah/bantuan sosial (bansos). Langkah ini ditunjukkan oleh Pemerintah Kabupaten Rejang Lebong, Provinsi Jawa Tengah, Kota Blitar, dan Kabupaten Sumedang. Tidak hanya di tingkat lokal, ketentuan bagi ormas untuk mengakses dana hibah/bansos diatur pula oleh Kementerian Dalam Negeri melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 900/4627/SJ tentang Penajaman Ketentuan Pasal 298 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Dana Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD (diterbitkan pada 18 Agustus 2015).

ormas-ormas yang masih aktif dan yang tidak, sekali lagi demi keabsahan administrasi. Langkah pendataan ini tidak selalu terkait dengan kepemilikan dan status SKT yang masih berlaku, tapi juga kewajiban ormas (sekalipun tidak terdaftar atau memiliki SKT) untuk menyampaikan laporan ke pemda. Laporan dimaksud bisa terkait dengan kegiatan yang direncanakan, perubahan kepengurusan maupun domisili.

Penyimpangan lain dari langkah “mengamankan” keabsahan administrasi tidak sekadar mewajibkan kepemilikan SKT, tetapi juga memperpanjang periode keberlakuan SKT (bagi ormas yang SKTnya telah kadaluwarsa). Padahal MK, melalui putusan 23 Desember 2014, menyatakan bahwa pendaftaran ormas bersifat sukarela<sup>6</sup>. Oleh karena itu, kepemilikan SKT tidak bersifat wajib, begitu pula memperbarui periode keberlakuannya.

Putusan MK sendiri masih menyisakan bahkan menimbulkan persoalan baru. Putusan MK terkait frase “tidak mendapatkan pelayanan” ditafsirkan secara serampangan. Temuan KKB (pada monev UU Ormas tahun kedua) di Kabupaten Gorontalo adalah salah satu buktinya. Ormas yang tidak mendaftarkan diri tidak akan diladeni permintaan wawancara hingga menghadiri kegiatannya.<sup>7</sup> Pengaturan yang kurang lebih sama ditemukan pula di Kabupaten Kapuas<sup>8</sup> dan Kota Bandar Lampung<sup>9</sup>.

Tidak hanya terkait urusan keabsahan administrasi ataupun syarat fasilitasi dan pemberdayaan ormas, kepemilikan SKT terkadang ditarik pula dalam wilayah penegakan hukum. Pemerintah seringkali tidak berdaya untuk segera melakukan langkah hukum atau beralih memiliki ruang gerak yang terbatas ketika berhadapan dengan ormas yang melakukan tindakan kekerasan, perusakan fasilitas umum, tawuran, dan berbuat anarkis. Alasannya karena ormas tersebut tidak memiliki SKT, yang artinya tidak terdata oleh pemerintah (dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri maupun Kesbangpolinmas di daerah). Terkesan ada keragu-raguan bagi pemerintah untuk berbuat, setidaknya pada upaya antisipasi awal terhadap tindakan yang akan merugikan kepentingan umum (yang dilakukan oleh ormas).

Dari berbagai paparan dan analisis di atas, KKB memandang perlu untuk melakukan suatu riset mendalam tentang urgensi dan efektivitas kebijakan pengenaan SKT, utamanya bersandar pada hasil monev UU Ormas. Selain itu, KKB ingin mengidentifikasi permasalahan utama yang bersinggungan antara kebutuhan administrasi birokrasi dan tata kelola ormas. Dengan kata lain, KKB berkepentingan untuk menemukan formulasi relasi dan keseimbangan kepentingan antara birokrasi dan pengelolaan ormas. Tidak tertutup

---

<sup>6</sup> Ulasan lebih lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XI/2013 termuat dalam Laporan Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan UU Ormas Tahun Kedua (2 Juli 2014 – 2 Juli 2015) yang diterbitkan oleh Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB) pada 12 November 2015. Selengkapnya dapat diakses di <http://bit.ly/2IYWmR>

<sup>7</sup> Bersumber dari Surat Edaran Sekretaris Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 200/BKBPL/182/IV/2015 tertanggal 13 April 2015 perihal Keberadaan Ormas/LSM

<sup>8</sup> Bersumber dari Surat Edaran Bupati Kabupaten Kapuas Nomor 220/253/Kespolin.2015 tertanggal 13 Mei 2015 perihal Himbuan Tidak Melayani Ormas/LSM yang Belum Mempunyai SKT dan/atau Melaporkan Diri

<sup>9</sup> Bersumber dari Surat Edaran Sekretaris Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 220/459/III.16/2015 tertanggal 18 Maret 2015 perihal Putusan MK Terhadap Undang-Undang No 17 Tahun 2013



kemungkinan formulasi dan keseimbangan dimaksud berdampak pada reposisi hingga instrumen alternatif SKT.

## 2. PERSPEKTIF INSTRUMEN KEBEBASAN BERSERIKAT

Ketika diinisiasi sebagai instrumen hak asasi manusia (HAM) internasional pertama pasca pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) telah memasukkan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul sebagai salah satu hak fundamental yang dilindungi. Untuk menegaskan bahwa kebebasan tersebut berakar pada ide tentang penciptaan perdamaian dunia sebagaimana visi dibentuknya PBB untuk mengakhiri Perang Dunia II pada waktu itu, maka hak tersebut dilindungi hanya jika sebuah perserikatan ataupun perkumpulan tidak ditujukan untuk mempromosikan kekerasan. Hak atas kebebasan berkumpul dan berserikat kemudian diadopsi ke dalam instrumen HAM internasional yang lebih mengikat (*hard law*) seperti International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) dan International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR), dan konvensi-konvensi Organisasi Buruh Internasional. Indonesia meratifikasi instrumen-instrumen tersebut pada masa-masa awal sebelum Reformasi, sementara DUHAM sendiri menjadi bagian yang integral di dalam Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen yang kedua tahun 2000.

Hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul merupakan hak fundamental yang dapat dibatasi (*derogable rights*). Meskipun demikian, kebebasan untuk mengikuti atau tidak mengikuti sebuah perserikatan maupun perkumpulan adalah hal yang mutlak. Pasal 22 ICCPR dan Pasal 8 ICESCR menguraikan sejumlah persyaratan pembatasan terhadap hak ini yang mencakup: (i) pembatasan diatur dengan hukum (prinsip legalitas), (ii) diperlukan dalam masyarakat demokratis, dan (iii) untuk kepentingan keamanan nasional, keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan kesehatan, dan moral umum atau perlindungan atas hak dan kebebasan orang lain. Syarat-syarat pembatasan hak ini serupa dengan syarat-syarat pembatasan yang diberlakukan terhadap hak untuk berekspresi dan berpendapat karena, sebagaimana tercatat dalam Komentar Umum Nomor 34 atas Pasal 19 ICCPR, bahwa “kebebasan untuk berekspresi integral dengan penikmatan terhadap hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul, dan pelaksanaan hak untuk memilih.” Muncul dua asas penting lain sebagai syarat pembatasan, yang diuraikan di dalam Komentar Umum 34, bahwa pembatasan tidak boleh dilakukan secara berlebihan (*proportionality*) dan memang dibutuhkan (*necessity*) setelah tindakan lain dianggap tidak berfungsi untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak yang lain.

**Tabel I.2.1**

### **Hak terhadap Jaminan Kebebasan Berserikat dalam Instrumen HAM Internasional**

<b>Deklarasi Universal HAM 1948</b>	<b>Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik 1966</b>	<b>Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya 1966</b>
Diadopsi dalam Amandemen UUD 1945 Pasal 28A – Pasal 28J	Diratifikasi ke dalam UU No. 12 Tahun 2005	Diratifikasi ke dalam UU No. 11 Tahun 2005

(10 Pasal, 26 ayat)		
<p><b>Pasal 20:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berserikat tanpa kekerasan.</li> <li>2) Tidak seorangpun boleh dipaksa untuk memasuki suatu perkumpulan.</li> </ol>	<p><b>Pasal 21:</b></p> <p>Hak untuk berkumpul secara damai harus diakui. Tidak ada pembatasan yang dapat dikenakan terhadap pelaksanaan hak ini kecuali yang ditentukan sesuai dengan hukum, dan yang diperlukan dalam suatu masyarakat demokratis untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, atau ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan atau moral umum, atau perlindungan atas hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain.</p> <p><b>Pasal 22:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat dengan orang lain, termasuk hak untuk membentuk dan bergabung dalam serikat pekerja untuk melindungi kepentingannya.</li> <li>2) Tidak diperkenankan untuk membatasi pelaksanaan hak ini, kecuali yang telah diatur oleh hukum, dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan kesehatan dan moral umum atau perlindungan atas hak dan kebebasan dari orang lain. Pasal ini tidak boleh mencegah diberikannya pembatasan yang sah bagi anggota angkatan bersenjata dan kepolisian dalam melaksanakan hak ini.</li> </ol>	<p><b>Pasal 8:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menjamin: (a) Hak setiap orang untuk membentuk serikat pekerja dan bergabung dalam serikat pekerja pilihannya sendiri, berdasarkan peraturan organisasi yang bersangkutan, demi memajukan dan melindungi kepentingan ekonomi dan sosialnya. Pembatasan dalam pelaksanaan hak ini tidak diperbolehkan kecuali yang ditentukan hokum, dan yang diperlukan dalam suatu masyarakat demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau ketertiban umum, atau untuk perlindungan hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain; (b) Hak setiap pekerja untuk membentuk federasi-federasi atau konfederasi-konfederasi nasional dan hak konfederasi nasional untuk membentuk atau bergabung dengan organisasi serikat pekerja internasional; (c) Hak serikat pekerja untuk bertindak secara bebas, yangi tidak dapat dikenai, pembatasan-pembatasan apapun selain yang ditentukan oleh hokum, dan yang diperlukan dalam suatu masyarakat demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau ketertiban umum, atau untuk perlindungan hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain; (d) Hak untuk</li> </ol>

	<p>3) Tidak ada satu hal pun dalam Pasal ini yang memberikan kesenangan kepada Negara Pihak Konvensi Organisasi Buruh Internasional tahun 1948 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan atas Hak Berserikat untuk mengambil tindakan legislatif atau menerapkan hukum sedemikian rupa, sehingga dapat mengurangi jaminan-jaminan yang diberikan dalam Konvensi tersebut.</p>	<p>melakukan pemogokan, asalkan pelaksanaannya sesuai dengan hukum negara yang bersangkutan.</p> <p>2. Pasal ini tidak menghalangi dikenakannya pembatasan-pembatasan yang sah dalam pelaksanaan hak-hak tersebut di atas oleh anggota-anggota angkatan bersenjata atau kepolisian atau penyelenggara suatu Negara.</p> <p>3. Tidak ada satu pun dalam Pasal ini yang memberi kewenangan pada Negara-Negara Pihak dalam "Konvensi Internasional Organisasi Perburuhan Internasional tahun 1948 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak Berserikat" untuk mengambil langkah legislatif atau menerapkan hukum apapun sedemikian rupa yang akan mengurangi jaminan-jaminan yang telah diberikan Konvensi itu.</p>
--	---	--

Sumber: Diolah dari berbagai sumber oleh penulis

Hal yang penting dari syarat pembatasan ini adalah mengaplikasikan sejumlah kategori yang kerap membawa penegak hukum maupun pengambil kebijakan pada pendefinisian yang keliru. Kategori-kategori ini berguna untuk mengukur apakah tindakan penguasa untuk membatasi dapat dibenarkan atau justru merupakan bentuk lain dari pengekangan terhadap hak asasi manusia. Tradisi hukum HAM Eropa mengenal istilah *margin of appreciation* atau *margin of State discretion* yang didasarkan pada pelaksanaan Konvensi HAM Eropa, dan dikembangkan oleh Pengadilan HAM Eropa untuk memutuskan apakah pembatasan yang dilakukan oleh Negara adalah sebuah tindakan pelanggaran HAM. Dengan demikian, penerapan aspek-aspek material ini terhadap pembatasan terhadap hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul mau tidak mau beririsan dengan konteks perlindungan hak yang lain, tidak semata-mata Pasal 19 maupun Pasal 21 dan Pasal 22 ICCPR. Sejumlah hak yang paling mungkin untuk menonjol dalam konteks penerapan pembatasan-pembatasan terhadap hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul antara lain mengenai kebebasan berkeyakinan dan beragama (Pasal 18 ICCPR), ujaran kebencian dan

propaganda perang (Pasal 20 ICCPR), dan dalam konteks tertentu mengenai hak atas privasi (Pasal 17).

Meminjam istilah dari Pengadilan HAM Eropa, *margin of appreciation* memang tidak dijelaskan secara rinci dalam instrumen hukum HAM internasional melainkan dari dokumen-dokumen teknis seperti Prinsip-prinsip Johannesburg, Prinsip-prinsip Siracusa, dan Rabat Plan of Action, di mana berfungsi sebagai pedoman dalam pembuatan peraturan perundang-undangan bagi pengambil kebijakan. Seluruh kategori tersebut membentuk apa yang selama ini sesungguhnya menjadi obyek perlindungan prinsip-prinsip HAM yaitu berserikat dan berkumpul secara damai (*peacefully association and assembly*). Sejumlah istilah yang muncul baik dalam ICCPR maupun ICESCR tersebut dijelaskan dalam uraian singkat berikut.

**Keamanan nasional.** Prinsip-prinsip Siracusa 1984 menegaskan bahwa keamanan nasional hanya dapat dijadikan justifikasi untuk membenarkan pembatasan hak-hak tertentu jika digunakan untuk melindungi keberadaan bangsa atau integritas teritorialnya atau kemerdekaan politik terhadap kekerasan atau ancaman kekerasan, dan hanya dapat dilaksanakan jika terdapat perlindungan HAM yang memadai dan mekanisme pemulihan yang efektif terhadap dampak-dampak akibat penyelewangan kekuasaan. Berdasarkan Prinsip-Prinsip Johannesburg 1996, alasan ini benar-benar baru dapat digunakan apabila ancaman kekerasan bersifat nyata, masif, dan tidak digunakan semata-mata untuk menutupi rasa malu pejabat publik atau pemerintah atas kesalahan-kesalahan yang dilakukannya (termasuk mengkomunikasikan informasi tentang tuduhan-tuduhan pelanggaran terhadap standar HAM atau humaniter internasional), termasuk tidak dapat digunakan untuk membatasi kerja-kerja jurnalistik maupun untuk membatasi informasi mengenai kritik terhadap pelayanan publik dan untuk melakukan pembatasan berdasarkan pada ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik, bangsa, kepemilikan, dan status kelahiran.<sup>10</sup>

**Keselamatan publik.** Dalam Prinsip-prinsip Siracusa 1984, prinsip ini berarti perlindungan terhadap bahaya yang mengancam keselamatan orang, hidup atau integritas fisik, atau kerusakan serius atas harta benda mereka. Kebutuhan untuk melindungi keselamatan publik dapat menjustifikasi pembatasan yang ditetapkan oleh hukum sepanjang tidak digunakan untuk memaksakan pembatasan yang samar atau sewenang-wenang. Selain itu, alasan keselamatan publik hanya dapat diterapkan apabila terdapat perlindungan yang memadai terhadap HAM dan mekanisme pemulihan yang efektif terhadap penyelewangan.

**Ketertiban umum.** Istilah “ketertiban umum” digunakan untuk merujuk pada situasi di mana terdapatnya sejumlah aturan yang menjamin bekerjanya masyarakat atau seperangkat prinsip-prinsip dasar di mana masyarakat dibangun. Dengan demikian, menghormati HAM

---

<sup>10</sup> Alasan keamanan nasional dapat digunakan untuk membatasi ekspresi yang secara jelas dan dapat diprediksi dapat menimbulkan tindakan kekerasan yang meluas dan sistematis, serta propaganda kebencian. Jenis-jenis ekspresi yang sah dan tidak dikemukakan di dalam prinsip-prinsip ini. Untuk lebih lengkapnya lihat Prinsip-Prinsip Johannesburg tentang Keamanan Nasional, Kebebasan Berekspresi, dan Akses terhadap Informasi, Kebebasan Berekspresi dan Akses terhadap Informasi (UN.Doc. E/CN.4/1996/39 (1996)

adalah bagian dari ketertiban umum. Prinsip-prinsip Siracusa menyatakan bahwa alat-alat atau agen-agen negara yang bertanggungjawab atas pemeliharaan ketertiban umum harus menjadi pihak yang dikontrol (atas alasan ketertiban umum) dalam penggunaan kekuasaan mereka, melalui parlemen, pengadilan, atau badan-badan independen lain yang kompeten. Pembatasan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya gangguan atas ketertiban umum (*prior restriction*) tidak dapat dibenarkan kecuali telah ada dampak yang meluas dan sistematis atas tindakan yang bersifat riil yang dilakukan oleh sebuah kelompok atau organisasi yang nyata-nyata didirikan untuk menyebarluaskan kekerasan dan propaganda atas kekerasan. Oleh karena itu, pembatasan hak bukan hal yang tepat untuk mengatasi insiden kekerasan yang bersifat minor, sporadik, atau berskala kecil; terhadap tindakan tersebut prosedur pidana biasa saja sudah memadai.<sup>11</sup>

**Kesehatan publik.** Untuk mengukur kesehatan publik, pengambil kebijakan maupun penegak hukum harus mengacu pada sejumlah regulasi kesehatan yang dikeluarkan oleh Badan Kesehatan Dunia (*World Health Organization/WHO*). Pembatasan dengan alasan kesehatan publik bertujuan untuk mencegah penyebaran penyakit secara massal (*diseases outbreak*) dan memberikan perawatan bagi mereka yang sakit dan terluka. Aspek ‘penyebaran penyakit’ harus dibuktikan melalui serangkaian investigasi ilmiah yang menunjukkan bahwa terdapat dugaan keras bahwa penyebaran akan terjadi, ataupun penyebaran sudah terjadi dalam skala yang luas sehingga perlu diambil tindakan-tindakan pembatasan untuk mempersempit jangkauan penyebaran. WHO mengeluarkan sejumlah panduan untuk mengidentifikasi masalah-masalah kesehatan publik mulai dari HIV/AIDS, malaria, tuberkulosis, hingga kesehatan lingkungan. Penyebaran penyakit yang dibuktikan dengan asumsi-asumsi yang merugikan atau menyebabkan terlanggarnya hak kelompok atau komunitas lain, seperti suku, agama, orientasi seksual maupun gender, tidak dapat digunakan untuk mendasari tindakan pembatasan demi melindungi kesehatan publik.<sup>12</sup>

**Moral publik.** Standar moral memang bervariasi dan dinamis dari waktu ke waktu sehingga menempatkan moralitas sebagai alasan pembatasan memang sangat dilematis. Mengutip buku Robert Kolb berjudul *Réflexions de Philosophie du Droit International*, Emil Sirgado Díaz mengatakan bahwa ada dua jenis moral. Yang pertama adalah moral individual di mana standar nilai tentang baik-buruk/benar-salah hanya berlaku secara personal dan tidak dapat diterapkan kepada orang lain. Pelanggaran terhadap moralitas semacam itu hanya berefek langsung kepada individu tertentu. Moral individual bisa bersifat subyektif (yang berasal dari kesadaran personal) maupun obyektif (yang dibangun berdasarkan interpretasi individual terhadap nilai-nilai agama sebagai obyek). Jenis moral kedua adalah moral sosial yang memiliki kaitan langsung dengan ketertiban umum. Akan tetapi, moral sosial merupakan standar atau nilai yang ditarik dari intisari budaya atau kebiasaan umum (*customary law*) yang apabila dilanggar memberikan efek langsung kepada masyarakat. Moral sosial ada yang bersifat mutlak (yang berhubungan dengan nilai atau standar kemanusiaan yang tidak berubah) dan moralitas yang kontingen (berubah-ubah tergantung penerimaan masyarakat

---

<sup>11</sup> Lihat OSCE/ODHIR, *Guideline on Freedom of Peacefull Assembly*, (Warsaw: Sungraf, 2010), hlm. 50.

<sup>12</sup> Mengenai hal ini lihat [http://www.who.int/violenceprevention/approach/public\\_health/en/](http://www.who.int/violenceprevention/approach/public_health/en/), diakses pada 29 Januari 2018.

pada waktu tertentu).<sup>13</sup> Kata “publik” berarti moralitas harus nilai atau standar yang berlaku dan memiliki arti bagi masyarakat umum.

Pembatasan terhadap hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul juga dapat dilakukan apabila sebuah organisasi dibentuk untuk tujuan **propaganda kebencian**<sup>14</sup> yang juga meliputi kebencian berbasis agama yang berpotensi melanggar Pasal 18 ICCPR. Mengenai hal yang terakhir, tindakan pembatasan harus pertama-tama membedakan *forum internum* dengan *forum externum*. Yang pertama mengisyaratkan bahwa hak beragama ditentukan semata-mata oleh keputusan pribadi menyangkut interpretasinya atas agama (disebut sebagai *inner-freedom of religion*) yang berhubungan dengan keimanan (*faith*), interpretasi atau opini mengenai keyakinannya atau agamanya. Aspek ini bersifat mutlak dan tidak boleh diintervensi atau dibatasi oleh negara karena letaknya pada kesadaran atau alam pikir individual. Aspek kedua berkaitan dengan praktik baik individu maupun bersama-sama (komunal) atas keyakinan atau agamanya. Aspek ini meliputi ritual ibadah, penyebaran ajaran, pengajaran dan praktik lainnya yang berkaitan dengan pemanfaatan akses ke ruang publik. Aspek kedua ini dapat dibatasi dengan mempertimbangkan kategori-kategori pembatasan yang telah diuraikan sebelumnya.

Maina Kiai, Pelapor Khusus PBB untuk Kebebasan Berserikat dan Berkumpul, menyatakan dalam laporannya bahwa akses terhadap pendanaan (*funding*) dan sumber daya (*resources*) untuk organisasi, tanpa membedakan sumber pendanaan sepanjang berasal bukan dari organisasi yang melanggar HAM<sup>15</sup> (misalnya organisasi pencucian uang atau perdagangan orang) merupakan bagian yang integral dan vital bagi kebebasan berserikat dan berkumpul. Secara khusus prinsip-prinsip ILO menerangkan hak atas akses ini dengan bunyi “ketentuan yang memberikan kewenangan kepada penguasa untuk membatasi kebebasan dari serikat buruh untuk mengatur dan memanfaatkan dana yang dimilikinya untuk digunakan sebagaimana kehendaknya tidak sesuai atau inkompatibel dengan prinsip-prinsip kebebasan berasosiasi.”<sup>16</sup> Indonesia sendiri sudah meratifikasi delapan konvensi inti ILO (*core ILO convention*) di mana dua di antaranya secara tegas mengatur prinsip-prinsip kebebasan berserikat bagi pekerja/buruh yaitu Konvensi ILO No. 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak untuk Berorganisasi yang disahkan dalam Keputusan Presiden No. 83 Tahun 1998, dan Konvensi ILO No. 98 tentang Hak Berorganisasi dan

---

<sup>13</sup> Lihat Emil Sirgado Díaz, Phd, *Human Rights and the “Public Moral” Exception in the WTO*. Disertasi. (Hamburg: University of Hamburg, Januari 2014), hlm. 383.

<sup>14</sup> Ujaran kebencian bukan aspek yang bisa begitu saja dinilai hanya dari material ujaran yang disebarluaskan oleh sebuah kelompok atau organisasi. Ada dua mazhab umum yang berlaku dalam konteks ini, yaitu mazhab yang cenderung tidak membedakan antara tindakan dan ucapan kebencian yang dapat dijadikan alasan pembatasan dan mazhab yang hanya mengaplikasikan pembatasan atau sanksi lainnya ketika kebencian dimanifestasikan dalam tindakan konkrit (*hate crime*). Ada sejumlah dimensi yang dapat digunakan untuk melihat apakah sebuah ucapan atau perbuatan dapat dikategorikan sebagai sebuah ujaran kebencian yang meliputi aktor, jangkauan, hingga konteks yang sedang berlangsung. Untuk lebih lengkapnya diharuskan mencermati secara hati-hati panduan yang terdapat di dalam **Rabat Plan of Action**.

<sup>15</sup> Pembatasan akses organisasi terhadap pendanaan asing tidak dapat dibenarkan. Lihat Maina Kiai, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/HRC/23/39, hlm. 19, 24 April 2013.

<sup>16</sup> Lihat Maina Kiai, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/HRC/20/27, hlm. 67, 21 May 2012.

Melakukan Perundingan Bersama yang diratifikasi di dalam UU No. 18 Tahun 1956. Hak berserikat dalam konteks perburuhan atau hubungan industrial juga diatur di dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Pasal 104) dan secara khusus hak-hak serikat perburuhan memperoleh pengaturan yang cukup detail di dalam UU No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh.

Seluruh prinsip-prinsip penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul yang termaktub di dalam instrumen HAM internasional pada dasarnya sudah diadopsi ke dalam sistem hukum nasional baik melalui ratifikasi langsung maupun mengadopsi prinsip-prinsip tersebut ke dalam produk hukum sektoral. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 24 secara terang-benderang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai, di mana skup dari istilah “damai” merujuk pada pendefinisian kategorisasi tersebut terhadap tindakan pembatasan hak.

### **3. PERTANYAAN RISET**

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, terdapat tujuh pertanyaan utama yang hendak dijawab dan dianalisis dalam riset ini, antara lain:

- 1) Apa yang melatarbelakangi dan sasaran yang ingin dicapai dari kebijakan mengenai SKT dari perspektif birokrasi dan ormas?
- 2) Bagaimana pengaruh dari Putusan Mahkamah Konstitusi—yang menyatakan bahwa kepemilikan SKT tidak bersifat wajib—terhadap sasaran yang sudah ditetapkan dalam suatu kerangka kebijakan dari perspektif birokrasi dan ormas?
- 3) Apakah SKT dapat digunakan untuk kepentingan di luar sasaran yang ingin dicapai dari perspektif birokrasi?
- 4) Bagaimana proses bekerjanya SKT, dari apa saja kepentingannya hingga penerapannya, dilihat dari perspektif birokrasi dan ormas?
- 5) Bagaimana model birokrasi dalam melakukan Monitoring dan evaluasi terhadap implementasi kebijakan mengenai SKT? Bagaimana birokrasi menindaklanjuti hasil dari temuan dalam monitoring dan evaluasi tersebut?
- 6) Bagaimana relevansi antara kapasitas atau tingkat kontribusi SKT—mulai dari mekanisme pengajuan, format, hingga monitoring dan evaluasi—dengan sasaran yang ingin dicapai dilihat dari perspektif birokrasi dan ormas?
- 7) Apakah kebijakan mengenai SKT telah mengakomodasi kepentingan birokrasi dan tata kelola ormas?

### **4. TUJUAN**

Surat Keterangan Terdaftar (SKT) merupakan instrumen bagi pemerintah untuk melakukan pendataan ormas dan keabsahan administrasi ormas. Terkait hal ini, keberadaan SKT ditujukan sebagai pengakuan bagi suatu ormas di hadapan negara bahwa ormas yang bersangkutan terdaftar dan memiliki legalitas dalam menjalankan aktivitasnya. Selain itu, pemerintah juga menjadikan SKT sebagai prasyarat pemberian fasilitas dan pemberdayaan

ormas, termasuk pemberian dana hibah. Dengan demikian, riset ini memiliki tiga tujuan utama, antara lain:

- 1) Mengetahui dan menganalisis monitoring efektivitas dan evaluasi dari kebijakan implementasi SKT
- 2) Mengidentifikasi permasalahan-permasalahan utama yang muncul dan beririsan dengan kebutuhan administrasi birokrasi dan tata kelola organisasi masyarakat sipil
- 3) Memformulasikan relasi dan keseimbangan antara kepentingan birokrasi dengan tata kelola organisasi masyarakat sipil

## **5. ASUMSI RISET**

Dalam riset ini, terdapat empat asumsi yang dibangun terhadap pertanyaan riset. *Pertama*, keberadaan SKT dijadikan suatu instrumen birokrasi dalam melakukan mekanisme pengawasan ormas. Pengawasan terhadap ormas ini dilakukan dengan memvalidasi *database* ormas, baik yang memiliki SKT maupun SKT yang sudah kadaluarsa. *Kedua*, birokrasi memiliki standar penilaian dan perlakuan yang berbeda terhadap kategori ormas; (i) ormas yang tidak memiliki SKT; (ii) ormas yang telah memiliki SKT; (ii) ormas yang memiliki SKT namun sudah habis masa berlakunya (kadaluarsa) dan tidak memperpanjang atau memperbaharui kembali.

*Ketiga*, lingkup terbanyak pengaturan tentang SKT terdapat pada sektor sosial kesejahteraan, termasuk di dalamnya berbagai peraturan dana hibah dan bansos. Hal tersebut juga meliputi kualifikasi penerima dana hibah maupun bansos dan mekanisme pengajuan dana hibah maupun bansos. *Keempat*, kepemilikan SKT dijadikan dasar tindakan atau keputusan administrasi birokrasi hingga penegakan hukum, khususnya pemberian fasilitas pelayanan publik hingga pemberian sanksi administrasi dan pidana. Dengan kata lain, birokrat dan aparat penegak hukum dapat menjadikan atau mempermasalahkan kepemilikan SKT suatu ormas untuk melakukan tindakan administrasi dan penegakan hukum.

## **6. DEFINISI OPERASIONAL**

Sebelum membahas metode penelitian, terlebih dahulu perlu dijelaskan definisi operasional mengenai istilah-istilah atau variable kunci yang akan digunakan dalam penelitian ini untuk mempertegas, memberikan arah, dan menghindari kesalah pahaman. Defenisi-definisi yang digunakan bersumber dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengatur hal-hal terkait Surat Keterangan Terdaftar (SKT) Organisasi Masyarakat, antara lain:

### **1) Surat Keterangan Terdaftar (selanjutnya disebut SKT)**

Surat Keterangan Terdaftar yang selanjutnya disingkat SKT adalah dokumen yang diterbitkan oleh Menteri yang menyatakan Ormas tidak berbadan hukum telah terdaftar pada administrasi pemerintahan (sumber hukum: Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 57



Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan)

## **2) Syarat Perolehan SKT**

Permohonan pendaftaran organisasi masyarakat tidak berbadan hukum dalam hal perolehan surat keterangan terdaftar harus dilampiri: a. akta pendirian yang dikeluarkan oleh notaris yang memuat AD atau AD dan ART; b. program kerja; c. susunan pengurus; d. surat keterangan domisili sekretariat Ormas; e. nomor pokok wajib pajak atas nama Ormas; f. surat pernyataan tidak dalam sengketa kepengurusan atau tidak dalam perkara di pengadilan; dan g. surat pernyataan kesanggupan melaporkan kegiatan.

AD dan ART yang dilampirkan diatas memuat paling sedikit: a. nama dan lambang; b. tempat kedudukan; c. asas, tujuan, dan fungsi; d. kepengurusan; e. hak dan kewajiban anggota; f. pengelolaan keuangan; g. mekanisme penyelesaian sengketa dan Pengawasan internal; dan h. pembubaran organisasi.

Susunan pengurus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf c paling sedikit terdiri atas: a. ketua atau sebutan lain; b. sekretaris atau sebutan lain; dan c. bendahara atau sebutan lain. (2) Seluruh pengurus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan anggota Ormas berkewarganegaraan Indonesia. (sumber hukum: Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan)

## **3) Ruang Lingkup dan Kualifikasi Organisasi Masyarakat yang Dikenakan Kebijakan SKT**

Pemberian Surat Keterangan Terdaftar hanya diperuntukan bagi organisasi masyarakat yang tidak berbadan hukum, yaitu organisasi masyarakat diluar ruang lingkup organisasi masyarakat yang berbadan hukum serta mendapat pengesahan badan hukum yaitu Perkumpulan dan Yayasan (sumber hukum: Pasal 3, Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan)

## **4) Birokrasi Yang Terlibat Dalam Penyusunan Kebijakan Dan Implementasi Pengenaan SKT**

Birokrasi yang terlibat dalam penyusunan kebijakan SKT mulai dari tahapan pendaftaran, penelitian dokumen, penelitian lapangan, penerbitan SKT dan perubahan SKT, adalah Kementerian Dalam Negeri dalam hal ini Direktorat Kesatuan Bangsa dan Politik melalui Unit Layanan Administrasi dan Unit Kerja Direktorat Organisasi Kemasyarakatan. Disamping pemerintah pusat, Permohonan pendaftaran hingga perubahan SKT dapat didelegasikan melalui pemerintah daerah yaitu gubernur atau bupati/walikota pada unit layanan administrasi di provinsi atau kabupaten/kota. (sumber hukum: Pasal 10, Pasal 17 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan)

## **5) Birokrasi Maupun Otoritas Formal Lainnya Yang Mensyaratkan Kepemilikan SKT Dalam Melakukan Tindakan Administrasi Pemerintahan**

Birokrasi ataupun otoritas formal yang mensyaratkan kepemilikan SKT dalam melakukan tindakan administrasi pemerintahan, adalah kementerian atau lembaga pemerintahan baik pusat maupun daerah terkait, serta pihak swasta yang hendak melakukan pemberdayaan ormas baik berupa pemberian penghargaan, program, bantuan, dan dukungan operasional organisasi, pemberian bantuan/hibah terhadap organisasi masyarakat dengan prinsip kemitraan, kesetaraan, kebersamaan, dan saling menguntungkan. Pemberdayaan tersebut hanya dilakukan kepada ormas yang telah memiliki SKT (sumber hukum: Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan).

## **7. METODE RISET**

Pendekatan riset yang digunakan oleh peneliti adalah penelitian kualitatif. Proses penelitian kualitatif ini melibatkan upaya-upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur-prosedur mengenai pengaturan SKT, mengumpulkan data-data yang spesifik dari para informan, menganalisis data yang diperoleh secara induktif, dan menginterpretasikan data tersebut. Dengan menggunakan pola pikir induktif, riset ini tidak sama sekali bertujuan untuk menguji konsep atau teori yang digunakan. Dalam hal ini, konsep atau teori digunakan sebagai kerangka kerja atau alur berpikir untuk memahami fenomena dan sebagai panduan untuk mengumpulkan data. Melalui penelitian kualitatif ini, akan dapat disajikan sebuah gambaran dari seluruh objek yang diteliti secara komprehensif.

Metode riset yang digunakan adalah mengombinasikan antara pendekatan empiris-normatif dengan pola induktif, makro objektif, serta monitoring dan evaluasi (monev) kebijakan. Pendekatan normatif-empiris ini berusaha menggabungkan antara pengumpulan data-data sekunder, termasuk juga kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pengaturan SKT, dengan proses bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat, dalam hal ini tata kelola OMS. Dengan kata lain, pendekatan normatif-empiris ini berupaya melihat penerapan ketentuan hukum normatif (kebijakan mengenai SKT) dalam aksinya pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat.

Pendekatan empiris-normatif ini dilengkapi dengan pendekatan makro objektif serta monev kebijakan. Pendekatan makro objektif yang dimaksud adalah mengacu pada pola-pola struktural umum yang dapat dilihat secara kasat mata luas, seperti hukum (kebijakan mengenai SKT), birokrasi (pelaksana kebijakan mengenai SKT), dan masyarakat (aktor yang terkena dampak dari kebijakan mengenai SKT, dalam hal ini organisasi masyarakat sipil). Terkait monev kebijakan, cara ini bertujuan untuk mengetahui tingkat pencapaian dan kesesuaian antara rencana yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan tentang SKT dengan tingkat efektivitas atau hasil yang hendak dicapai. Selain itu, monev juga ditujukan untuk melihat adanya permasalahan atau penyimpangan dari implementasi kebijakan mengenai SKT.

Dalam penelitian kualitatif ini, paradigma yang digunakan adalah paradigma advokasi atau partisipatoris yang mengasumsikan bahwa suatu riset harus dihubungkan dengan perkembangan lingkungan pendukung organisasi masyarakat sipil dan agenda-agenda politik. Fokus dari paradigma advokasi dalam riset ini terletak pada kebutuhan-kebutuhan individu atau kelompok/organisasi tertentu yang terdampak bahkan menjadi korban dari implementasi kebijakan tentang SKT. Riset dengan paradigma advokasi ini memiliki agenda aksi demi perubahan lingkungan pendukung OMS yang kondusif sehingga dapat mendukung keberadaan dan peran-peran OMS, khususnya peran untuk memajukan perlindungan hak-hak warga, termasuk kelompok minoritas dan rentan.

Dalam riset ini, metode pengumpulan data dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu:

1) Pengumpulan data sekunder

Pengumpulan data didahului dengan pemetaan peraturan mengenai SKT yang dikeluarkan oleh penyusun kebijakan atau otoritas (kementerian/lembaga) dan beberapa sampel peraturan di tingkat daerah, seperti perda dan peraturan gubernur/bupati/walikota. Hasil yang ingin didapatkan dari pengumpulan data ini adalah mendapatkan informasi mengenai lingkup terbesar pengaturan tentang SKT (terjadi di sektor apa) dan penyusun kebijakan atau otoritas yang paling sering mengeluarkan peraturan terkait SKT. Tahapan selanjutnya dalam pengumpulan data sekunder adalah melakukan studi literatur, termasuk inventarisasi laporan penelitian, laporan monitoring dan evaluasi (monev) atau sejenisnya yang pernah dilakukan oleh otoritas terkait yang selama ini mengeluarkan kebijakan tentang SKT.

2) Wawancara mendalam (*indepth interview*)

Wawancara mendalam ini bertujuan untuk mendapatkan penjelasan dan paparan mengenai praktik terkini penerapan SKT, termasuk juga dampak yang ditimbulkan. Wawancara mendalam yang digunakan dalam riset ini adalah wawancara semi-struktur. Dalam melakukan wawancara terhadap narasumber yang ditentukan, diperlukan panduan wawancara dan daftar pertanyaan agar wawancara dapat berjalan dengan lancar dan mendapatkan informasi yang sesuai dengan kebutuhan riset. Namun, masih terdapat ruang improvisasi dalam mengajukan pertanyaan kepada narasumber sesuai dengan situasi dan kondisi yang terjadi di lapangan. Panduan wawancara akan memandu peneliti dalam menggali berbagai informasi dan penjelasan, khususnya merespon pertanyaan riset dan menguji asumsi dasar riset ini. Wawancara mendalam dilakukan di empat lokasi, yaitu DKI Jakarta (nasional), Kota Bogor, Kota Salatiga, dan Kota Surabaya.

Dalam riset ini, terdapat dua kategori informan yang harus diwawancarai, yaitu:

- (i) OMS dari berbagai isu
- (ii) (Kesbangpol Daerah untuk Kota Bogor, Kota Salatiga, dan Kota Surabaya; Kemendagri untuk DKI Jakarta)

Secara umum, data yang dibutuhkan dari kedua kategori narasumber adalah mengenai urgensi dan sasaran kebijakan kepemilikan SKT, identifikasi terhadap kemungkinan pergeseran sudut pandang tentang kepemilikan SKT setelah putusan MK, ruang lingkup/wilayah kegunaan SKT, kebermanfaatan dan keberlanjutan dari kepemilikan SKT, dan efektivitas dari penerapan kebijakan mengenai SKT.

### 3) *Focus Group Discussion* (FGD)

Tujuan dari pelaksanaan FGD adalah untuk mendapatkan pengayaan dari berbagai perspektif tentang praktik penerapan SKT, termasuk dampak yang ditimbulkan atau permasalahan-permasalahan yang muncul dari penerapan SKT. Selain itu, FGD ini juga bertujuan untuk memvalidasi informasi atau data yang sudah didapat dalam proses wawancara mendalam. FGD ini dilakukan di empat lokasi, yaitu DKI Jakarta (nasional), Kota Bogor, Kota Salatiga, dan Kota Surabaya. Kategori peserta yang diundang dalam FGD ini terdiri atas: (i) Kesbangpol daerah, (ii) perwakilan dari kepolisian, (iii) perwakilan dari berbagai dinas/SKPD, (iv) akademisi, (v) informan yang diwawancarai, dan (vi) berbagai perwakilan OMS selain yang diwawancarai.

## **8. LOKASI RISET DAN WAKTU RISET**

Strategi penelitian dalam riset ini adalah studi kasus, dalam hal ini peneliti menyelidiki secara cermat suatu kebijakan, program, peristiwa, proses, atau sekelompok individu. Studi kasus tersebut dibatasi oleh waktu dan aktivitas-aktivitas tertentu. Dalam riset ini, studi kasus digunakan untuk menggambarkan dan menjelaskan secara spesifik suatu proses dalam institusi yang ada di dalam negara, khususnya birokrasi dan organisasi masyarakat sipil, guna menemukan pola-pola yang terjadi pada institusi tersebut. Terkait hal ini, peneliti berusaha mengumpulkan informasi dan data secara komprehensif dengan menggunakan berbagai prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang telah ditentukan.

Pengejewantahan dari studi kasus adalah dengan memilih beberapa lokasi wilayah di Indonesia sebagai lokus riset. Riset ini akan dilakukan di empat lokus, baik di tingkat nasional maupun daerah. Pemilihan lokasi riset tersebut berdasarkan kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah, mengenai tata cara kepemilikan SKT. Lokasi riset yang dimaksud, yaitu:

#### 1) Nasional: DKI Jakarta

- Terdapat beberapa kebijakan yang mengatur tentang SKT, yaitu:
  - i. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1986 tentang Ruang Lingkup, Tata Cara Pemberitahuan kepada Pemerintah, serta Papan dan Lambang Organisasi Kemasyarakatan
  - ii. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 220/290-D.DIII tanggal 15 April 2003 tentang Tata Cara Pemberitahuan Keberadaan Organisasi Kemasyarakatan

- iii. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 220/1980.D/III tanggal 27 November 2007 tentang Tata Cara Pemberitahuan Organisasi Kemasyarakatan
- 2) Jawa Barat: Kota Bogor
  - Kebijakan yang mengatur tentang SKT adalah Peraturan Walikota Bogor Nomor 24 Tahun 2016 Seri E Nomor 16 tentang Pedoman Pendaftaran dan Prosedur Pemberian Surat Keterangan Terdaftar bagi Badan/Lembaga Kemasyarakatan yang Bersifat Nirlaba, Sukarela, dan Sosial di Kota Bogor
- 3) Jawa Tengah: Kota Salatiga
  - Kebijakan yang mengatur tentang SKT adalah Surat Keputusan Wali Kota Salatiga No. 220.05/33/504 tanggal 13 Januari 2017 tentang Tim Pelaksana Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Organisasi Masyarakat, Organisasi Kemahasiswaan, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan Seni Budaya Tahun 2017
- 4) Jawa Timur: Kota Surabaya
  - Kebijakan yang mengatur tentang SKT adalah Peraturan Walikota Nomor 24 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penerbitan Surat Keterangan Terdaftar bagi Organisasi Kemasyarakatan, Badan, dan Lembaga di Kota Surabaya

Terkait waktu riset, riset ini akan dilakukan dari Agustus 2017 hingga Maret 2018. Rentang waktu riset tersebut sudah melalui tahapan-tahapan riset, yaitu 1) Pengumpulan awal data sekunder atau tinjauan pustaka; 2) Penyusunan desain riset; 3) Wawancara mendalam di empat lokasi; 4) *Focus Group Discussion* di empat lokasi; 5) Penulisan laporan riset; 6) Diseminasi hasil riset.

## **BAB II**

### **KONTEKS SEJARAH DAN POLITIK ORMAS**

#### **1. SEJARAH PENGATURAN ORMAS DARI MASA KE MASA**

Pengaturan mengenai jaminan kebebasan berkumpul dan berserikat di Indonesia dimulai jauh sebelum kemerdekaan Indonesia, yaitu tahun 1854. Pada tahun tersebut, Pemerintah Kolonial Hindia Belanda mengesahkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) atau *Burgerlijk Wetboek*. Dalam KUHPer tersebut, terdapat aturan mengenai hak berkumpul dan berserikat di Indonesia yang disebut dengan Perkumpulan. Setidaknya terdapat 13 ketentuan yang mengatur mengenai perkumpulan di dalam HUPer tersebut .

Secara umum, aturan ini memberi ruang bagi masyarakat Indonesia untuk membentuk perkumpulan-perkumpulan sebagai wadah pengorganisasian diri sekaligus juga saluran aspirasi sosial dan politik. Dalam aturan ini, pemerintah berperan sebagai penentu suatu perkumpulan agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau ketertiban umum. Selain itu, pemerintah juga berperan sebagai pemberi pengakuan dengan memberikan status badan hukum kepada perkumpulan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan ketertiban umum. Dengan kata lain, posisi perkumpulan setara dengan perorangan atau korporasi sebagai subjek hukum.

Selain KUHPer, pengaturan mengenai jaminan kebebasan berkumpul dan berserikat juga diatur di dalam Staatsblad 1870 Nomor 64 (selanjutnya disebut Stb. 1870-64). Stb. 1870-64 ini berisi 11 pasal yang mengatur tentang perkumpulan berbadan hukum, seperti firma, PT, koperasi, dan lain-lain. Selain itu, di dalam Stb. 1870-64 juga mengatur tentang perkumpulan yang tidak berbadan hukum. Secara umum, Stb. 1870-64 mengatur tentang pengakuan atas hak berserikat, pemberian perlindungan hukum dengan pemberian status badan hukum, dan mengatur hak-hak hukum yang menyertainya. Dalam aturan ini, setidaknya negara memiliki dua peran penting. *Pertama*, negara terlibat dalam hal pendaftaran suatu organisasi untuk mendapatkan pengakuan dengan memberikan status badan hukum. *Kedua*, negara dapat membubarkan suatu organisasi melalui mekanisme peradilan. Hal tersebut menunjukkan bahwa negara memberikan ruang kebebasan bagi masyarakat untuk membentuk suatu organisasi sejauh tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Secara implementasi, tidak banyak publik mengetahui aturan ini karena sangat minimnya penggunaan aturan tersebut oleh masyarakat ketika ingin mendirikan suatu organisasi masyarakat sipil (OMS). Masyarakat lebih memilih mendirikan suatu organisasi dengan mengambil bentuk badan hukum yayasan tanpa menyadari karakter dasar yayasan. Selain itu, tidak ditemukan bahkan tidak ada satu pun peraturan pelaksanaan Stb. 1870-64 yang dikeluarkan oleh pemerintah hingga saat ini. Hal ini semakin menunjukkan bahwa masyarakat tidak mengetahui bahkan memahami pengaturan di dalam Stb. 1870-64.

Menjelang kemerdekaan Indonesia, Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUKPKI) memasukkan pasal mengenai kebebasan berserikat dalam suatu

rumusan konstitusi Indonesia. Pada akhirnya, pengaturan mengenai kebebasan berserikat tercantum pada Pasal 28 UUD 1945. Tidak dapat dipungkiri bahwa pengaturan kebebasan berserikat ini merupakan kompromi dari dua paham pikiran yang berseberangan. Di satu sisi, terdapat pemikiran yang menyatakan bahwa kemerdekaan berserikat hendaknya diakui dan dimasukkan ke dalam UUD 1945. Di sisi yang lain, terdapat pemikiran yang menyatakan bahwa kepentingan negara dan kewajiban warga negara untuk mencapai kemakmuran bersama harus ditegakkan dan tidak mementingkan kebebasan pribadi.

Pasca-awal kemerdekaan hingga Era Orde Lama, pengaturan mengenai kebebasan berserikat, khususnya mengenai OMS tidak banyak berubah. Hal ini karena hampir seluruh energi bangsa Indonesia terfokus pada upaya mempertahankan kemerdekaan. Dengan kata lain, pemerintah belum merumuskan aturan yang lebih detail mengenai OMS sehingga aturan-aturan warisan pemerintah kolonial Belanda masih berlaku, seperti KUHPerduta dan Stb. 1870-64 tentang Perkumpulan.

Pada rezim Orde Baru, kehidupan berorganisasi di Indonesia sungguh kelim. Melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (selanjutnya disingkat UU 8/1985 atau sebutan lain UU Ormas 1985), Pemerintah mengendalikan sepenuhnya kehendak berorganisasi.<sup>17</sup> Di masa Orde Baru, lingkungan sosial politik sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah yang bersifat sentralistik dan represif. Situasi ini mengakibatkan ruang kebebasan suatu organisasi untuk menentukan orientasi dan kegiatannya menjadi sangat terbatas. Dalam UU 8/1985, sangat terasa bahwa posisi ormas tidak lebih sebagai suplemen dari tatanan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, orientasi dan eksistensi ormas harus tetap berada di dalam kontrol rezim politik yang berkuasa.

Keberadaan UU Ormas 1985 telah melahirkan konflik berkepanjangan antara negara dan masyarakat. Setiap ormas “dipaksakan” berasas tunggal Pancasila. Bahkan negara bisa membubarkan suatu ormas jika tidak mengikutinya (Pasal 2)<sup>18</sup>. Agar negara dapat lebih mudah melakukan kontrol pada ormas, negara tidak memperbolehkan lebih dari satu organisasi dalam satu jenis profesi. Penjelasan Pasal 8 UU Ormas 1985 menyebutkan bahwa hanya ada satu wadah untuk setiap jenis organisasi. Bagi organisasi pemuda hanya ada satu wadah yang disebut Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), sedangkan satu-satunya organisasi tani yang diakui adalah Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI).<sup>19</sup>

Selain itu, UU Ormas 1985 juga secara semena-mena menentukan bahwa organisasi kemasyarakatan masuk ke dalam teritori pembinaan pemerintah (Pasal 12). Sekalipun pembinaan menurut Pasal 13 s/d Pasal 17 PP 18/1986 dimaksudkan untuk menggairahkan kegiatan organisasi sesuai tujuannya, namun tetap saja hakikatnya menciptakan hubungan *patron client*.

---

<sup>17</sup> Setahun setelah lahirnya UU 8/1985, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (PP 18/1986).

<sup>18</sup> Lebih diperjelas lagi dalam Pasal 3 PP 18/1986.

Konsep pembinaan masyarakat menurut UU Ormas 1985 merupakan suatu hal yang paradoks. Pembinaan merupakan pengakuan pentingnya peran negara dalam mengarahkan masyarakat. Di sisi lain, tanpa disadari negara telah melakukan “pengerdilan” peran ormas. Lebih parah lagi, pemerintah memiliki wewenang membekukan dan membubarkan kepengurusan ormas. Itu bisa dilakukan jika ormas tersebut “diduga” mengganggu keamanan dan ketertiban umum.<sup>19</sup>

Berganti rezim, dari Orde Baru menuju Orde Reformasi, berdampak pula pada nasib UU Ormas 1985. Sekalipun 1998 Indonesia memasuki era yang dianggap lebih demokratis, UU Ormas 1985 baru dicabut 15 tahun kemudian (dan sekaligus diganti oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas 2013)).

Desakan untuk segera membahas (R)UU Ormas (yang nantinya akan menggantikan UU Ormas 1985) merupakan salah satu (mandat) dari kesimpulan rapat kerja gabungan antara DPR dan Pemerintah pada 30 Agustus 2010. Rapat tersebut melibatkan Komisi II, Komisi III, dan Komisi VIII DPR dengan Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Agama, Jaksa Agung, Kapolri, dan Kepala Badan Intelijen Negara. Diketuai oleh Priyo Budi Santoso (Wakil Ketua DPR RI/Koordinator Bidang Politik dan Keamanan saat itu), rapat tersebut menyepakati sejumlah kesimpulan, yaitu:

1. Menolak seluruh bentuk tindakan kekerasan atas nama apapun (suku, agama, kelompok etnis, kelompok kepentingan, dan lain-lain) karena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Mendorong Pemerintah dan aparat penegak hukum agar tegas dalam penegakan hukum terhadap perilaku-perilaku kekerasan dan anarkis oleh siapapun yang meresahkan masyarakat dan mengganggu ketertiban umum.
3. Mendorong Pemerintah dan aparat penegak hukum agar bertindak cepat dan tegas terhadap Ormas yang perilakunya mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
4. Segera melakukan revisi terhadap UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagaimana pandangan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang berkembang dalam rapat gabungan.

Selain berdasarkan hasil rapat kerja gabungan antara DPR dan Pemerintah, 30 Agustus 2010, latar belakang (R)UU Ormas dapat ditelusuri juga melalui bacaan terhadap dokumen Naskah Akademik (NA) (R)UU Ormas. Terdapat 3 (tiga) landasan yang mendasari kelahiran (R)UU Ormas, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.

**Tabel II.1.1**  
**Tiga Landasan yang Mendasari Kelahiran RUU Ormas**

<b>Landasan Filosofis</b>	Kebebasan berserikat merupakan jantung dari sistem berdemokrasi sehingga perlu diberi ruang dan
---------------------------	---

<sup>19</sup> Berdasarkan Pasal 13 UU Ormas 1985 dan diperjelas dalam Pasal 18 s/d Pasal 27 PP 18/1986.



	<p>perlindungan.</p> <p>Negara berkewajiban menjamin dan memfasilitasi kegiatan masyarakat, termasuk yang dilakukan secara berorganisasi.</p>
<b>Landasan Sosiologis</b>	<p>Relasi antar individu dalam menyelesaikan persoalan dan memenuhi kebutuhannya mengandalkan kebersamaan dan kerjasama dalam pola berkelompok. Antarkelompok melakukan interaksi yang kemudian membentuk kesatuan sosial yang lebih besar.</p> <p>Untuk mempertahankan kesatuan sosial perlu menyepakati sejumlah pegangan, termasuk dalam hal ini perangkat hukum.</p>
<b>Landasan Yuridis</b>	<p>Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945.</p> <p>Bagian dari hak asasi manusia sebagaimana ditegaskan dalam Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia se-Dunia (<i>Universal Declaration of Human Rights</i>) pada 10 Desember 1948.</p> <p>Keberadaan UU 8/1985 sudah tidak sesuai dengan perkembangan sosial politik Indonesia, khususnya era reformasi.</p>

Sumber: Naskah Akademik RUU Ormas (Diolah oleh Penulis)

Dari yang termuat dalam NA (R)UU Ormas atau yang dibahas selama Rapat Kerja Gabungan 30 Agustus 2010, setidaknya terdapat 2 (dua) alasan yang seringkali dikemukakan oleh DPR dan Pemerintah yang kemudian menjadi alasan utama kehadiran (R)UU Ormas, yaitu:

**Pertama**, keberadaan (R)UU Ormas diperlukan untuk menindak organisasi yang memiliki massa dan melakukan kekerasan (dalam bentuk demonstrasi dengan kekerasan, *sweeping*, dll). Selama ini pemerintah hanya bisa menjerat pelaku di lapangan, sedangkan pengurus atau pihak yang memberikan perintah tidak bisa dijangkau. Bahkan ketika ingin membubarkan suatu ormas pelaku kekerasan dan yang sudah nyata berbuat onar, Pemerintah tidak mampu berbuat apa-apa karena beranggapan tidak memiliki landasan hukum yang tepat.

**Kedua**, selain soal kekerasan di ruang publik, DPR dan Pemerintah berulang kali menyatakan bahwa urgensi (R)UU Ormas, salah satunya adalah mewujudkan tata kelola ormas, terutama yang terkait dengan transparansi dan akuntabilitas. DPR dan Pemerintah menganggap bahwa selama ini ormas tidak mampu bersikap profesional dalam mengelola urusan administrasi, keuangan hingga kinerja keorganisasian. Bahkan mengacu data Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), DPR dan Pemerintah mencurigai adanya LSM yang tidak transparan dan akuntabel dalam menerima dan menggunakan dana yang bersumber dari pihak asing atau bahkan APBN/APBD. Dikhawatirkan, pengelolaan dana asing bertujuan sebagai sarana pencucian uang dan kegiatan terorisme. Untuk itu, DPR dan Pemerintah memerlukan landasan hukum yang memungkinkan seluruh ormas mampu berlaku transparan dan

akuntabel. Keduanya merasa perangkat peraturan perundang-undangan yang ada selama ini masih belum mampu membentuk profil ormas yang transparan dan akuntabel.

Melalui sebuah Panitia Khusus (Pansus), DPR bersama dengan Pemerintah (yang diwakili oleh Kementerian Dalam Negeri) membahas (R)UU Ormas hampir dua tahun. DPR memperpanjang periode pembahasan hingga 7 (tujuh) kali masa sidang. Bahkan DPR dan Pemerintah sempat menunda pengesahan (R)UU Ormas dalam dua kali Rapat Paripurna, yaitu 12 April 2013 dan 25 Juni 2013.

Pada kesempatan satu minggu penundaan pengesahan (R)UU Ormas, terhitung mulai 25 Juni 2013, DPR mengadakan sosialisasi kepada kelompok organisasi keagamaan seperti Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, Konferensi Waligereja Indonesia (KWI), dan Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia (PGI). Pertemuan tersebut menargetkan “segala masukan akan diterima guna mencari kesepakatan bersama”. Namun akhirnya Muhammadiyah, KWI, dan PGI tetap bersikap menolak dan menyampaikan masukan tentang kesalahan paradigmatis yang mendasari (R)UU Ormas hingga kelahiran (R)UU Ormas yang tidak diperlukan karena tidak menjawab persoalan yang berkembang di masyarakat. Sementara NU memberikan catatan kritis tentang definisi ormas yang mencampuradukkan ormas, perkumpulan, yayasan hingga LSM.

Sikap yang kurang lebih sama yaitu mempertanyakan bahkan menolak (R)UU Ormas ditunjukkan pula oleh beberapa lembaga, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Hukum Nasional (KHN), dan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI). Setelah KHN pada Juli 2012, Komnas HAM pada Februari dan Juni 2013 merilis Pokok-pokok Pikiran tentang (R)UU Ormas Dalam Perspektif HAM. Menurut Komnas HAM, pengaturan ormas seharusnya melalui bentuk dan bukan dalam hal substansinya. Langkah ini dilakukan dalam lingkup melengkapi UU Yayasan (Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001) dan membentuk UU Perkumpulan. Sedangkan P2P LIPI menyatakan bahwa penyusunan (R)UU Ormas sangat keliru, karena cenderung melihat masyarakat sebagai sumber ancaman, konflik sosial, dan disintegrasi bangsa (Juli 2013).

Melalui Rapat Paripurna 2 Juli 2013, (R)UU Ormas akhirnya disepakati menjadi Undang-Undang melalui mekanisme voting. Tercatat, tiga fraksi yaitu Fraksi PAN, Fraksi Partai Gerindra, dan Fraksi Partai Hanura menyatakan tidak setuju. Sedangkan 6 (enam) fraksi lainnya antara lain Fraksi Partai Demokrat, Fraksi PDIP, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PKS, Fraksi PPP, dan Fraksi PKB, menyatakan setuju.

Pada 22 Juli 2013, (R)UU Ormas yang sudah disetujui resmi diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Ditempatkan di Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 116 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430.

Dalam perjalanannya terutama sepanjang 2017, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu

2/2017). Melalui Rapat Paripurna pada 24 Oktober 2017, Perppu 2/2017 disetujui oleh DPR, yang kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang.

## **BAB III**

### **HASIL TEMUAN-TEMUAN LAPANGAN**

#### **1. KOTA BOGOR**

Adanya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas permohonan judicial review Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (selanjutnya disebut UU 17/2013) mengubah pemberlakuan atas kewajiban UU 17/2013 dan kepemilikan SKT. Putusan MK memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan UU 17/2013, terutama terhadap 2 (dua) hal. *Pertama*, pendaftaran ormas bersifat sukarela dan ormas yang tidak mendaftar tetap harus diakui dan dilindungi eksistensinya. *Kedua*, tidak dikenal ormas berdasarkan ruang lingkup kewilayahan. Namun demikian, sekalipun sudah ada putusan MK, muncul kebijakan pengaturan terkait Surat Keterangan Terdaftar (SKT) di Kota Bogor melalui Peraturan Walikota Bogor Nomor 24 Tahun 2016 Seri E Nomor 16 tentang Pedoman Pendaftaran dan Prosedur Pemberian Surat Keterangan Terdaftar bagi Badan/Lembaga Kemasyarakatan yang Bersifat Nirlaba, Sukarela, dan Sosial di Kota Bogor (selanjutnya disebut Perwali 24/2016).

Perwali ini diterbitkan pada 6 Juni 2016 dalam rangka menciptakan tertib administrasi pendaftaran Badan dan Lembaga Kemasyarakatan yang bersifat nirlaba, sukarela, dan sosial di Kota Bogor. Oleh karena itu, perlu disusun pedoman pendaftaran dan prosedur pemberian SKT bagi badan dan lembaga kemasyarakatan tersebut. Secara umum, perwali ini berisi tentang kewajiban badan/lembaga kemasyarakatan untuk mendaftarkan keberadaannya kepada pemerintah daerah dan tata cara bagi badan/kemasyarakatan untuk mendaftarkan keberadaannya sehingga mendapatkan SKT dari pemerintah daerah. Selain itu, peraturan daerah yang berbentuk Perwali ini memberikan peluang perlakuan yang berbeda kepada setiap badan/lembaga yang tidak memiliki SKT.

#### **1. Temuan**

Dalam monitoring dan evaluasi implementasi UU Ormas tahun ketiga yang dilakukan KKB, terdapat temuan terkait peraturan daerah yang dibentuk oleh Wali Kota Bogor, yaitu Peraturan Walikota Bogor Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pendaftaran dan Prosedur Pemberian Surat Keterangan Terdaftar bagi Badan/Lembaga Kemasyarakatan yang Bersifat Nirlaba, Sukarela, dan Sosial di Kota Bogor, yang diundangkan pada 6 Juni 2016. Hal yang sangat menarik dalam peraturan ini adalah adanya pengaturan mengenai kewajiban dan keharusan bagi setiap Ormas yang berada di Kota Bogor untuk mendaftarkan organisasinya di Pemerintah Walikota Bogor. Pengaturan itu dapat ditemukan dalam frasa:

*Pasal 2*

*(1) Setiap Badan/Lembaga Kemasyarakatan harus mendaftarkan keberadaannya kepada Pemerintah Daerah.*

*Pasal 3*

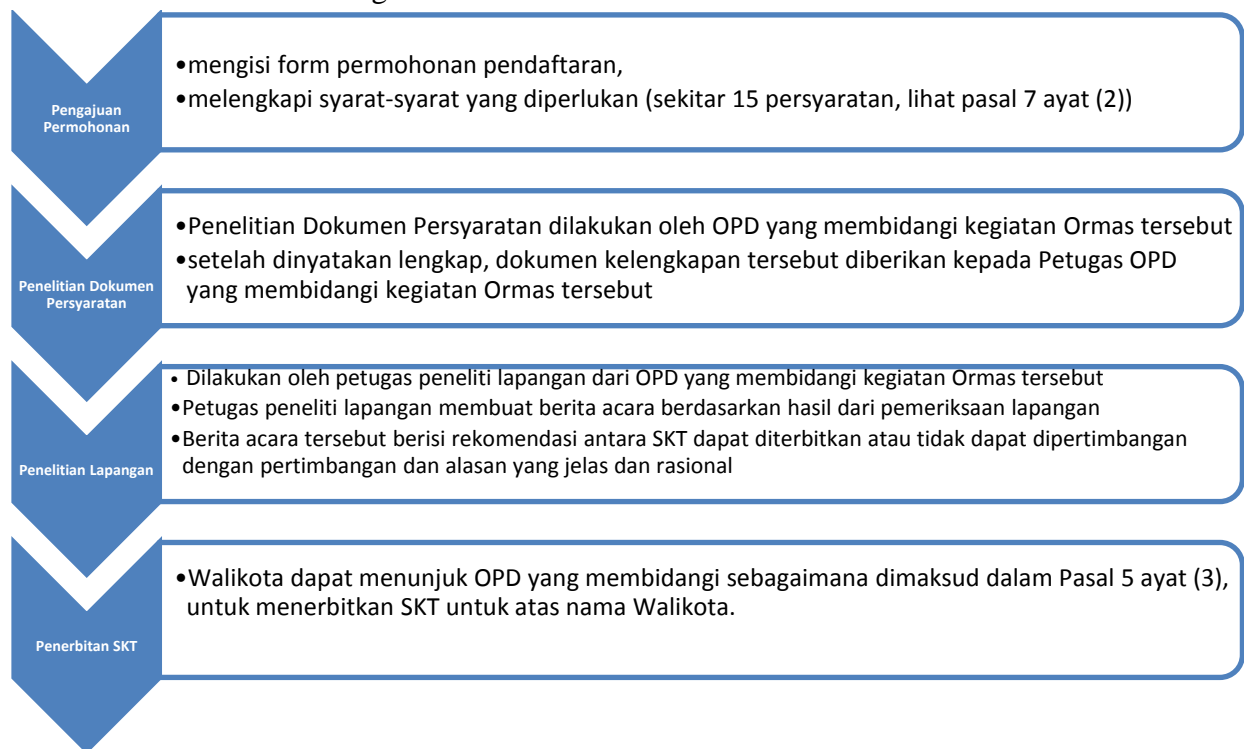
*(1) Badan/Lembaga Kemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 memiliki ruang lingkup kegiatan di Daerah.*

*(2) Lingkup kegiatan Badan/Lembaga Kemasyarakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain bidang: a. agama; b. kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha*

*Esa; c. hukum; d. sosial; e. ekonomi; f. kesehatan; g. pendidikan; h. sumber daya manusia; i. penguatan demokrasi Pancasila; j. pemberdayaan perempuan; k. lingkungan hidup dan sumber daya alam; l. kepemudaan; m. olah raga; n. profesi; o. hobi; dan/atau p. seni dan budaya.*

Dengan ketentuan tersebut, setiap badan dan lembaga kemasyarakatan yang lingkup kegiatannya termasuk dalam ketentuan Pasal 3 ayat (2) tersebut harus mendaftarkan dirinya untuk mendaftarkan Surat Keterangan Terdaftar (SKT), ke Bagian Umum Sekretaris Daerah yang selanjutnya diteruskan kepada Kepala Bagian Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan Sekretariat Daerah melalui Asisten Perekonomian, Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat untuk didistribusikan kepada Organisasi Pengurus Daerah (OPD) yang membidangi untuk meneliti dokumen

Berikut alur yang dibutuhkan Ormas dalam pengurusan Surat keterangan Terdaftar di Pemerintah Daerah Kota Bogor:



Dalam konsideran peraturan ini, dikatakan pada butir a: *bahwa dalam rangka menciptakan tertib administrasi pendaftaran Badan dan Lembaga Kemasyarakatan yang bersifat Nirlaba, Sukarela, dan Sosial di Kota Bogor, perlu disusun pedoman pendaftaran dan prosedur pemberian Surat Keterangan Terdaftar (SKT) bagi Badan dan Lembaga Kemasyarakatan yang bersifat Nirlaba, Sukarela, dan Sosial di Kota Bogor.* Dengan demikian, kita mengetahui bahwa maksud dan tujuan disusunnya peraturan ini adalah demi menciptakan tertib administrasi keberadaan Ormas di wilayah Pemerintah Daerah Kota Bogor melalui pendaftaran badan dan lembaga kemasyarakatan di Organisasi Pengurus Daerah (OPD) sesuai dengan bidang Ormas tersebut. Hal ini juga diperkuat dengan pernyataan dari Kepala Kesbangpol Kota Bogor yang menyatakan maksud dan tujuan

dibentuknya peraturan ini adalah untuk terwujudnya tertib administrasi keberadaan Ormas dan adanya pengakuan dari Pemerintah dan masyarakat secara resmi.<sup>20</sup>

Selain itu, dalam diskusi kelompok terfokus yang dilaksanakan KKB bersama Kesbangpol Kota Bogor di LBH Keadilan Bogor Raya, dapat disimpulkan juga bahwa kepemilikan Surat Keterangan Terdaftar tidak memberikan perubahan yang positif dalam iklim kehidupan kebebasan berserikat di Bogor, justru kewajiban pendaftaran itu hanya menimbulkan pelembagaan sikap curiga di antara ormas. Temuan dalam pemantauan KKB terhadap Peraturan ini adalah: 1) SKT tidak menjamin suatu ormas tidak melakukan pelanggaran; 2) Perwali seperti gaya pemerintahan orba; 3) Putusan MK merupakan payung hukum, namun kemudian perwali ini tidak mengakui; 4) Kepemilikan SKT untuk pengajuan hibah, sebagai salah satu motivasi; 5) Perlakuan yang berbeda kepada yang tidak memiliki SKT; 6) Pengawasan dan kontrol; dan 7) Pelaporan kegiatan untuk akuntabilitas ormas. Bahkan, perwakilan dari Kesbangpol Kota Bogor mengakui adanya kesalahan dalam penyusunan peraturan ini. Perwakilan tersebut menyadari bahwa pendaftaran suatu badan dan lembaga organisasi kemasyarakatan bukanlah sebuah kewajiban namun sukarela.<sup>21</sup>

## 2. Analisis

Tujuan Pemda Kota Bogor dalam mengeluarkan perwali ini—bentuk perwujudan ketertiban penyelenggaraan pemerintahan daerah—patut diapresiasi sebagai bagian dari penerapan asas penyelenggaraan pemerintah daerah dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintah yang baik dan benar (*good governance*). Tujuan tertib administrasi ini juga memang sejalan dengan kewajiban Ormas yang diatur dalam Pasal 21 butir d) menjaga ketertiban umum dan terciptanya kedamaian dalam masyarakat. Jika melihat konsideran butir (b) dibentuknya ketentuan UU 17/2013, juga ditemukan tujuan ketertiban umum tersebut, yaitu bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, setiap orang wajib menghormati hak asasi dan kebebasan orang lain dalam rangka tertib hukum serta menciptakan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, yang merupakan juga pengaturan pembatasan dari pemenuhan hak atas kebebasan berserikat ini.

Tujuan ketertiban umum melalui tertib administrasi yang merupakan pembatasan dari perlindungan dan pemenuhan hak asasi ini memang dibolehkan oleh rezim instrument HAM internasional maupun nasional. Apabila kita bandingkan pengaturan pembatasan HAM yang diterapkan beberapa peraturan perundang-undangan, misalnya, ketertiban umum akan ditemukan di hampir setiap peraturan tersebut (Lihat Tabel III.2.1).

---

<sup>20</sup> Wawancara dengan Bapak Fordinan, Kepala Kesbangpol Kota Bogor, pada hari Kamis 19 Oktober 2017

<sup>21</sup> Diskusi Kelompok Terfokus dengan tema “**Penerapan dan Dampak dari Instrumen Surat Keterangan Terdaftar bagi Ormas/LSM di Kota Bogor**”, dilaksanakan di LBH Keadilan Bogor Raya Pada Kamis 19 Oktober 2017 dihadiri oleh Frans Rumbino (Kepala Seksi Pembinaan Politik Kesbangpol) dan beberapa organisasi kemasyarakatan di Kota Bogor

**Tabel III.1. Perbandingan Pengaturan Pembatasan HAM di Beberapa Peraturan Perundang-Undangan**

<b>UUD 1945</b>	<b>UU HAM 39/1999</b>	<b>ICCPR/UU 12 2005</b>	<b>Keterangan</b>
Ditetapkan oleh undang-undang	Ditetapkan oleh undang-undang	Ditetapkan oleh hukum atau undang-undang	Tidak ada perbedaan
Dalam suatu masyarakat demokratis	Dalam suatu masyarakat demokratis	Dalam suatu masyarakat demokratis	Tidak ada perbedaan <sup>22</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain</li> <li>- Moral,</li> <li>- Nilai-nilai agama,</li> <li>- Keamanan,</li> <li>- Ketertiban umum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain,</li> <li>- Pertimbangan moral,</li> <li>- keamanan,</li> <li>- Ketertiban umum</li> <li>- Kesusilaan</li> <li>- Kepentingan bangsa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ketertiban umum (<i>public order/(ordre public)</i>’</li> <li>- Kesehatan publik (<i>public health</i>),</li> <li>- moral publik (<i>public moral</i>),</li> <li>- Keamanan nasional (<i>national security</i>) dan keamanan publik, (<i>public safety</i>),</li> <li>- Hak dan kebebasan orang lain (<i>rights and freedom of others</i>),</li> <li>- Hak atau reputasi orang lain (<i>rights and reputations of others</i>).</li> <li>- Kepentingan kehidupan pribadi pihak lain (<i>the interest of private lives of parties</i>) yang berkaitan dengan pembatasan terhadap pers dan</li> </ul>	<p>Perbedaan klausul pembatas dan penerapannya: a. Hukum nasional memasukkan nilai agama, kesusilaan dan kepentingan bangsa b. Hukum internasional memasukkan kesehatan publik, keamanan publik, hak dan reputasi orang lain serta kepentingan kehidupan pribadi orang lain c. Klausul pembatas hak pada Kovenan HakHak Sipil dan Politik diterapkan tidak secara umum namun penerapannya diatur hak per hak. Sementara pada UUD 1945 dan UU No. 39 Tahun 1999 diterapkan secara umum pada semua hak</p>

<sup>22</sup> Wahyudi Djafar dan Roichatul Aswidah dkk, *Intimidasi dan Kebebasan: Ragam, corak dan masalah kebebasan berekspresi di lima propinsi periode 2011-2012*, (Jakarta: ELSAM, 2013), hlm: 38

		publik pada pengadilan ( <i>restrictions on public trial</i> )	
--	--	---	--

Sumber: Diolah dari berbagai sumber oleh penulis

Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa hukum nasional Indonesia memiliki kesamaan dalam seluruh pembatasan harus ditetapkan berdasarkan hukum, dalam hal ini undang-undang. Namun demikian, terdapat perbedaan terkait klausul pembatas dalam hukum nasional, yaitu Konstitusi memasukkan klausul “nilai-nilai agama” dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM yang memasukkan klausul “kesusilaan” serta “kepentingan bangsa”. Sementara itu klausul pembatas dalam hukum internasional yang tidak terdapat dalam hukum nasional adalah “kesehatan publik”, “keamanan publik”, “hak dan reputasi orang lain” serta “kepentingan kehidupan pribadi orang lain”. Selain itu, terdapat perbedaan dalam penerapan, yakni klausul pembatas hak pada Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik diterapkan tidak secara umum namun penerapannya diatur hak per hak. Sedangkan pada UUD 1945 dan UU HAM diterapkan secara umum pada semua hak. Berbeda dengan pengaturan dalam UU HAM, rumusan dalam Kovenan ketentuan pembatasan hak perumusannya secara langsung dimasukkan dalam masing-masing hak, dimana alasan-alasan pembatasannya dapat berbeda-beda. Perbedaan penerapan tersebut memiliki landasan alasan yang mendasar. Selain pembatasannya harus dengan undang-undang, hukum internasional memandang bahwa setiap hak hanya diperbolehkan untuk dibatasi apabila memang ada kebutuhan yang mendesak (*necessity*) dan pembatasan dilakukan secara proporsional dengan kebutuhan tersebut (*proportionality*).

Selain itu, pembatasan atas hak tertentu hanya diperbolehkan dibatasi berdasarkan klausul pembatas pada hak tersebut. Apabila kita melihat pembatasan yang diperbolehkan atas hak ini yaitu terdapat dalam Pasal 22 Kovenan hak-hak sipil dan politik yang telah diratifikasi melalui UU 12 Tahun 2005 bahwa:

- (1) *Setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat dengan orang lain, termasuk hak untuk membentuk dan bergabung dalam serikat pekerja untuk melindungi kepentingannya.*
- (2) *Tidak diperkenankan untuk membatasi pelaksanaan hak ini, kecuali yang telah diatur oleh hukum, dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis untuk **kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan kesehatan dan moral umum, atau perlindungan atas hak dan kebebasan dari orang lain.** Pasal ini tidak boleh mencegah diberikannya pembatasan yang sah bagi anggota angkatan bersenjata dan kepolisian dalam melaksanakan hak ini.*
- (3) *Tidak ada satu hal pun dalam pasal ini yang memberikan kewenangan kepada Negara Pihak Konvensi Organisasi Buruh Internasional tahun 1948 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan atas Hak Berserikat untuk mengambil tindakan legislatif atau menerapkan hukum sedemikian rupa, sehingga dapat mengurangi jaminan-jaminan yang diberikan dalam konvensi tersebut.*



Setelah memahami pembatasan-pembatasan yang dibolehkan oleh ketentuan instrumen HAM internasional dan nasional, diketahui bahwa ketentuan Perwali 26/2014 yang mewajibkan seluruh organisasi kemasyarakatan yang berada di wilayah Kota Bogor untuk mendaftarkan dirinya yang ditandai dengan kepemilikan Surat Keterangan Terdaftar (SKT) adalah bagian dari bentuk pembatasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bogor melalui hukum dan peraturan perundang-undangan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis untuk ketertiban umum apabila kita memperhatikan konsideran pembentukan peraturan walikota ini.

Pembatasan untuk ketertiban umum dalam hak ini memang juga dapat kita temui prakteknya di beberapa negara demokratis dan juga dikenal penerapannya prakteknya dalam lingkup internasional. Bahwa selain diatur oleh hukum, pembatasan dan pengurangan juga harus dilakukan dalam suatu masyarakat yang demokratis. Negara harus membuktikan pembatasan tidak mengganggu berfungsinya masyarakat yang demokratis, yakni yang mengakui dan menjunjung tinggi HAM, sebagaimana tercantum di dalam DUHAM. Syarat ini harus mempertimbangkan asas proporsionalitas, berarti dibutuhkan adanya ukuran pertimbangan yang pasti untuk melakukan intervensi. Pembatasan dan pengurangan harus pula berorientasi pada prinsip-prinsip dasar demokrasi, yang meliputi: pluralisme, toleransi, keluasan berpikir, dan kedaulatan rakyat

Bahwa legitimasi yang sah untuk melakukan pembatasan dan pengurangan hak atas kebebasan berserikat dengan alasan kepentingan: (a) dengan alasan keamanan nasional yang dibuktikan adanya ancaman politik atau militer terhadap bangsa, dari suatu organisasi, negara dapat melarang organisasi bersangkutan dan menerapkan hukuman pidana pada pelakunya; (b) keamanan publik kaitannya jika ada suatu aksi demonstrasi dari suatu organisasi tertentu yang mengancam keamanan publik, seperti propaganda perang dan penyebaran kebencian rasial, negara dapat pembatasan terhadap organisasi bersangkutan; (c) moral atau kesehatan publik, terkait dengan pembatasan atau pengurangan terhadap organisasi klub seks atau film porno; (d) ketertiban umum, pembatasan dan pengurangan dengan alasan ketertiban umum, dapat dilakukan dalam bentuk: keharusan untuk memberitahu tentang keberadaan dari suatu organisasi, adanya sistem lisensi dan pendaftaran (registrasi) agar dapat diketahui dasar hukum dari pembentukan suatu organisasi, selain itu organisasi juga musti menjelaskan tujuan mereka, kegiatan, organ di bawahnya, serta pendanaan mereka.<sup>23</sup>

Sehingga keniscayaan pembatasan untuk ketertiban umum dan keamanan nasional itu memang dapat diterapkan, tentunya tidak boleh terlalu jauh diterapkan sehingga berpotensi mengganggu esensi dari perlindungan dan pemenuhan hak atas kebebasan berserikat sebagai wujud perjuangan hak-hak kolektif dalam mencapai tujuan mereka. Namun apa yang kita temukan dalam peraturan Walikota Bogor ini yang mewajibkan seluruh badan dan lembaga organisasi kemasyarakatan untuk mendaftarkan telah terlalu jauh menerobos pembatasan yang dibolehkan secara prinsip proporsionalitas. Kewajiban pendaftaran ini hanya akan melahirkan tindakan diskriminatif yang akan dirasakan oleh organisasi yang belum

---

<sup>23</sup> Manfred Nowak, *U.N. Covenant On Civil And Political Rights, CCPR Commentary, 2nd Revised Edition*, Kehl am Rhein, Germany; Arlington, VA: N.P. Engel Publishers, 2005.

terdaftar. Dimana satu organisasi yang terdaftar akan mendapatkan pelayanan dan perlindungan yang berbeda pastinya dengan organisasi yang tidak mendaftarkan dirinya. Dan tentunya frasa “harus mendaftarkan” akan memberikan konsekuensi tersendiri dimana ada sanksi administratif yang sangat mudah diterapkan terhadap organisasi yang belum dan tidak terdaftar.

Dalam diskusi kelompok terfokus yang dilaksanakan KKB bersama Kesbangpol Kota Bogor di LBH Keadilan Bogor Raya, dapat disimpulkan bahwa kepemilikan Surat Keterangan Terdaftar tidak memberikan perubahan yang positif dalam iklim kehidupan kebebasan berserikat di Bogor, justru kewajiban pendaftaran itu hanya menimbulkan pelembagaan sikap curiga di antara Ormas. Temuan dalam pemantauan KKB terhadap Peraturan ini adalah: 1). SKT tidak menjamin suatu ormas tidak melakukan pelanggaran, 2.) Perwali seperti gaya pemerintahan orba, 3). Putusan MK merupakan payung hukum, namun kemudian perwali ini tidak mengakui 4). Kepemilikan SKT untuk pengajuan hibah, sebagai salah satu motivasi 5). Perlakuan yang berbeda kepada yang tidak memiliki SKT, 6). Pengawasan dan kontrol, 7). Pelaporan kegiatan, untuk akuntabilitas ormas. Bahkan perwakilan dari Kesbangpol Kota Bogor, mengakui adanya kesalahan dalam penyusunan peraturan ini. Mereka sadar bahwa pendaftaran suatu badan dan lembaga organisasi kemasyarakatan bukanlah sebuah kewajiban namun sukarela.<sup>24</sup>

Bahkan pengaturan mengenai organisasi kemasyarakatan dalam level undang-undang, yaitu UU No. 17 Tahun 2013 dan Konstitusi UUD 1945 sama sekali tidak mengatur suatu kewajiban bahwa seluruh organisasi kemasyarakatan yang ada di Indonesia harus mendaftarkan dirinya ke Pemerintah setempat. Dalam UU No 17 tahun 2013 hanya mengatur:

#### *BAB V*

#### *PENDAFTARAN*

##### *Pasal 15*

- (1) Ormas berbadan hukum dinyatakan terdaftar setelah mendapatkan pengesahan badan hukum.*
- (2) Pendaftaran Ormas berbadan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (3) Dalam hal telah memperoleh status badan hukum, Ormas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak memerlukan surat keterangan terdaftar.*

##### *Pasal 16*

- (1) Pendaftaran Ormas yang tidak berbadan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b dilakukan dengan pemberian surat keterangan terdaftar.*

Jelas dalam peraturan tersebut tidak mengatur kewajiban mendaftar, hanya saja menyatakan suatu Ormas yang tidak berbadan hukum dinyatakan terdaftar bilamana telah memiliki Surat Keterangan Terdaftar (SKT). Dalam pengujian UU ini, Mahkamah Konstitusi juga mempertegas bagaimana negara juga harus menjamin perlindungan dan pemenuhan hak

---

<sup>24</sup> Diskusi Kelompok Terfokus dengan tema “**Penerapan dan Dampak dari Instrumen Surat Keterangan Terdaftar bagi Ormas/LSM di Kota Bogor**”, dilaksanakan di LBH Keadilan Bogor Raya Pada Kamis 19 Oktober 2017 dihadiri oleh Frans Rumbino (Kepala Seksi Pembinaan Politik Kesbangpol) dan beberapa organisasi kemasyarakatan di Kota Bogor

atas kebebasan berserikat ini terutama bagi Ormas yang tidak dan belum mendaftarkan dirinya.<sup>25</sup>

*“Adapun Ormas yang tidak berbadan hukum, oleh Undang-Undang a quo mengatur, antara lain, mengenai pendaftaran. Ormas yang tidak terdaftar atau tidak mendaftarkan diri tidak pula dilarang dalam Undang-Undang a quo sehingga Ormas yang demikian tetap memiliki hak hidup sepanjang kegiatan-kegiatannya tidak mengganggu keamanan dan ketertiban umum, melanggar hak kebebasan orang lain, serta tidak bertentangan dengan nilai moral dan agama. Pendaftaran Ormas adalah mekanisme yang ditentukan oleh negara yang memungkinkan negara memberikan fasilitasi atau bantuan, baik materiil maupun non-materiil.”*

Pernyataan Mahkamah Konstitusi tersebut juga senada dengan pernyataan Pelapor khusus Perlindungan hak asasi atas kebebasan berserikat dan berkumpul dengan damai Mr. Maina Kiai yang telah berkali-kali menekankan dalam beberapa laporannya bahwa perlindungan dan pemenuhan hak atas kebebasan berserikat berlaku untuk asosiasi informal (tidak terdaftar) dan tidak mengharuskan agar sebuah kelompok organisasi masyarakat itu terdaftar, dengan demikian pendaftaran Ormas bukanlah sebuah kewajiban melainkan sukarela. Asosiasi atau serikat tidak harus terdaftar agar bisa dilindungi (*Associations do not have to be registered in order to be protected*) Sudah tidak diragukan lagi bahwa telah banyak instrumen hukum internasional yang mengatur bahwa hak atas kebebasan berserikat secara *equal* menjamin perlindungan terhadap serikat, asosiasi, organisasi masyarakat atau apapun sebutannya baik yang telah terdaftar (formal) dan yang belum terdaftar (informal).<sup>26</sup>

### **3. Kesimpulan**

Dalam teori pembentukan peraturan perundang-undangan dan ilmu perundang-undangan, suatu produk hukum yang bertentangan, baik secara formil pembentukan maupun materiil substansinya dengan peraturan yang berada di atasnya secara hierarki peraturan perundang-undangan, tidak boleh dipertahankan dan harus segera direvisi atau dicabut karena hanya akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak mencapai tujuan dari suatu peraturan yang ingin menghadirkan suatu kemanfaatan hukum, kepastian hukum, dan keadilan. Jika terdapat peraturan baru yang menjadi landasan berlakunya suatu hukum, peraturan yang lama harus dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*) sehingga berlaku peraturan yang terbaru.

Dalam konsideran Perwali ini, memang masih menggunakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendaftaran Organisasi Kemasyarakatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah, yang masih memandatkan seluruh badan dan lembaga organisasi kemasyarakatan di Indonesia untuk wajib mendaftarkan dirinya ke Pemerintah.

#### *Pasal 2*

---

<sup>25</sup> Baca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-XII/2014, yang dimohonkan oleh Yayasan FITRA Sumatera Utara dkk, tentang pengujian materiil UU 17 Tahun 2013 terhadap UUD 1945, Paragraf [3.15.2]

<sup>26</sup> *UN Human Right Council, Fourth Report of the Special Rapporteur on the rights to Freedom of peaceful assembly and of association*, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/29/25, 28 April 2015, Paragraf 59.

- (1) *Setiap orkemas wajib mendaftarkan keberadaannya kepada Kementerian Dalam Negeri dan pemerintah daerah.*
- (2) *Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orkemas yang didirikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Mengingat Permendagri No 33 tahun 2012 tersebut sudah tidak berlaku lagi dan kini telah hadir Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan, sudah seharusnya Peraturan Daerah Walikota Bogor ini harus mengharmonisasikan substansinya dengan peraturan di atasnya yang menjadi landasan pengaturan pendaftaran badan dan lembaga organisasi kemasyarakatan non badan hukum di Indonesia. Harmonisasi tersebut dapat berupa eksekutif *review* dengan merevisi hal-hal yang bertentangan dengan peraturan di atasnya atau mencabut Perwali ini dan mengeluarkan Perwali yang baru. Dapat diketahui dalam Permendagri No 57 Tahun 2017 tidak ada suatu kewajiban bagi Ormas untuk mendaftarkan dirinya, yang diatur hanyalah suatu Ormas akan dinyatakan terdaftar apabila telah memiliki Surat Keterangan Terdaftar (SKT). Pemerintah Daerah tidak memiliki lagi kewenangan dalam menerbitkan SKT.

*Pasal 5*

*Ormas tidak berbadan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b dinyatakan terdaftar setelah mendapatkan SKT.*

*Pasal 6*

*SKT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 diterbitkan oleh Menteri.*

Akan tetapi, sesungguhnya landasan hukum dalam konsideran Perwali ini sebenarnya tidak lagi relevan mengacu kepada Permendagri No. 33 Tahun 2012, mengingat pembahasan ini menurut Kesbangpol Bogor sudah mulai dibahas sekitar tahun 2015 hingga diterbitkan Perwali ini pada tahun 2016. Dengan demikian, seharusnya kewajiban pendaftaran tersebut dapat dinyatakan telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya yaitu UU No. 17 Tahun 2013 yang memang tidak mengatur adanya suatu kewajiban bagi Ormas di Indonesia ini mendaftarkan dirinya di Pemerintah.

## **2. KOTA SALATIGA**

Salatiga adalah kota kecil di propinsi Jawa Tengah, mempunyai luas wilayah  $\pm 56,78$  km<sup>2</sup>, terdiri dari 4 kecamatan, 22 kelurahan, berpenduduk 176.795 jiwa. Terletak pada jalur regional Jawa Tengah yang menghubungkan kota regional Jawa Tengah yang menghubungkan kota Semarang dan Surakarta. Kota Salatiga dikenal sebagai kota pendidikan, olah raga, perdagangan, dan transit pariwisata. Salatiga sebagai kota pendidikan, dikarenakan salatiga memiliki 4 perguruan tinggi, yaitu:

1. Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Salatiga
2. Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi AMA (STIE AMA) Salatiga
3. Sekolah Tinggi Bahasa Asing Satya Wacana (STiBA SW)
4. Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW)<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Diakses dari [www.salatiga.go.id](http://www.salatiga.go.id) pada 5 September 2017.

Tahun 2015 dan 2017 Kota Salatiga mendapat predikat kota yang paling toleran menurut Setara Institute.<sup>28</sup> Hal ini karena hampir tidak ada konflik beragama yang pecah di kota ini. Orang dengan berbagai macam latar belakang agama yang tinggal di Salatiga telah hidup rukun dari lama. Di bawah ini adalah jumlah penduduk Kota Salatiga berdasarkan agama yang di peluk warganya:

**Tabel II.1.**  
**Jumlah Penduduk Kota Salatiga Berdasarkan Agama**

*Social*

**Tabel : 4.3.1** Banyaknya Pemeluk Agama per Kecamatan, Tahun 2015  
*Table* *Number of Adherents by Religion per Sub District, 2015*

Kecamatan Sub District	Islam	Kristen	Katolik	Budha	Hindu	Kong Hu Cu	Aliran Keper- cayaan	
1	2	3	4	5	6	7	8	
I. Argomulyo	38 869	8 041	1 897	174	174	0	12	
II. Tingkir	37 335	7 282	2 255	216	216	0	0	
III. Sidomukti	34 090	8 368	1 875	294	294	3	2	
IV. Sidorejo	43 242	8 121	3 463	202	78	1	8	
	2015	153 536	31 812	9 490	886	762	4	22
	2014	152 834	31 776	9 475	874	104	8	47
Jumlah	2013	149 125	30 596	10 137	562	292	4	23
Total	2012	144 695	29 629	9 879	1 288	312	8	-
	2011	137 135	28 237	9 239	1 226	300	-	-

Sumber : Kantor Kementerian Agama Kota Salatiga  
Source : Religion Department of Salatiga Municipality

Sumber: Kantor Kementerian Agama Kota Salatiga

Dari tabel ini, dapat dilihat bahwa penduduk Kota Salatiga memiliki beragam Agama. Warga terbanyak memeluk agama Islam, selanjutnya Kristen, Katholik, Budha dan Hindhu. Di Kota ini juga memiliki warga yang memeluk kepercayaan yaitu sekitar 25 orang.

Masih terkait dengan Predikat Toleran, hasil pemantauan media online menunjukkan, pada bulan April 2017 banyak diberitakan media online terkait adanya unjuk rasa penolakan kedatangan FPI di Kota Salatiga. Aksi ini diikuti oleh Banser NU, Lembaga Cegah Kejahatan Indonesia (LCKI), LSM Merah Putih dan Persaudaraan Setia Hari Terate (PSHT) Salatiga. Beberapa organisasi ini juga menolak rencana adanya kabar akan dibentuk pengurus FPI Kota Salatiga.<sup>29</sup> Beberapa organisasi ini berpendapat FPI dikhawatirkan akan mengganggu keberagaman dan kebhinekaan masyarakat Kota Salatiga yang sudah terbina dengan baik, kondisi Kota Salatiga yang sudah aman sejuk dan kondusif.

<sup>28</sup> Kompas 20 November 2017

<sup>29</sup> Diakses dari Kabarnusa.net (16/4/2017); KRJogja.com (15/4/2017); Tribatanews.polressalatiga.id (15/4/2017)

Pasca-disahkannya Perpu Ormas 2 tahun 2017 menjadi Undang Undang pada 25 Oktober 2017, Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo menghimbau agar seluruh Kepala Daerah menerbitkan peraturan daerah yang mengawasi keberadaan Ormas yang radikal. Menanggapi pernyataan Menteri Dalam Negeri, Walikota Salatiga berpendapat belum perlu menerbitkan Peraturan Daerah tersebut karena Kota Salatiga saat ini cukup toleran dan seluruh pihak, termasuk ormas yang ada sudah bisa saling menjaga, menghormati, termasuk saling menghargai. "Semisal ada ormas radikal yang berupaya masuk ke Salatiga, Walikota memastikan bakal ber pikir ulang. Hal itu dika renakan penegak hukum, pe me rintah, serta seluruh elemen masyarakat, termasuk ormas secara otomatis kompak dalam menghalaunya".<sup>30</sup> Menambahkan pernyataan Walikota, Kepala Kesbangpol Kota Salatiga berpendapat, saat ini Kota Salatiga telah memiliki menerbitkan Surat Keputusan Walikota Salatiga Nomor 220.05/33/504 tentang Tim Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Organisasi Masyarakat dan Seni Budaya Tahun 2017 yang bisa di jadikan dasar hukum untuk melakukan pengawasan terhadap Ormas.

## **1. Temuan**

### **A. Latar Belakang Pembentukan**

Pada 13 Januari 2017, Pemerintah Kota Salatiga menerbitkan Surat Keputusan Walikota Salatiga Nomor 220.05/33/504 tentang Tim Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Organisasi Masyarakat dan Seni Budaya Tahun 2017. Kebijakan ini dilatar belakangi oleh maraknya organisasi kemasyarakatan yang cenderung urakan atau radikal seperti ISIS, GAFATAR, dan lain-lain.<sup>31</sup> Pada bagian pertimbangan SK ini, disebutkan bahwa pembuatan SK ini adalah dalam rangka meningkatkan peran serta aktif organisasi kemasyarakatan, organisasi kemahasiswaan, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan Seni Budaya dalam mendukung program pembangunan dan kemasyarakatan di Kota Salatiga Tahun 2017.

Menurut Drs. Susanto (Kepala Kesbangpol Kota Salatiga), seluruh Ormas memiliki posisi sama sesuai peraturan perundang-undangan, tanggung jawab pemerintah adalah mewujudkan tertib administrasi seluruh Ormas. Oleh karena itu, seluruh Ormas harus memiliki Surat Keterangan Terdaftar (SKT). Kepentingan pemerintah daerah melakukan pengawasan terhadap Organisasi Masyarakat (Ormas) adalah agar kegiatan yang dilakukan Ormas tidak keluar dari kerangka (tujuan) berdirinya organisasi, tujuan tersebut harus di kawal oleh pemerintah dan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila serta tujuan nasional<sup>32</sup>.

Selain itu, pengawasan dilakukan untuk menjaga kondusifitas wilayah mewujudkan suasana yang tentram dan aman. Pemerintah Kota Salatiga mewajibkan Ormas memiliki Surat Keterangan Terdaftar berdasarkan Perppu nomor 2 tahun 2017 tentang perubahan atas Undang-undang 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan; Permendagri 57 tahun

---

<sup>30</sup> Koran Wawasan, 27 Juli 2016

<sup>31</sup> Koran Wawasan, 27 Juli 2016

<sup>32</sup> Wawancara dengan Bapak Susanto, Kepala Kesbangpol Kota Salatiga pada hari Jumat, 29 September 2017

2017 tentang Pendaftaran dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan. Permendagri ini menggantikan Permendagri sebelumnya nomor 33.

Menurut Kepala Bidang Seni dan Budaya, Kesbangpol Kota Salatiga, Ormas yang memiliki SKT dan tercatat di pemerintah terkadang jika ada kegiatan yang tidak diketahui pemerintah, mereka dapat melakukan seenaknya. Oleh karena itu, perlu ada kontrol untuk membina dan Ormas dapat diajak bersinergi dengan pemerintah.<sup>33</sup>

Selain pengawasan, pemerintah juga memiliki kepentingan untuk membina, memfasilitasi, dan memotivasi Ormas yang ada di Kota Salatiga. Hanya Ormas yang memiliki SKT yang bisa mendapat pembinaan, fasilitas, serta motivasi dari Pemerintah. Bentuk fasilitas yang diberikan pemerintah adalah bantuan *snack*, dilibatkan pada kegiatan-kegiatan pemerintah seperti kunjungan kerja dan studi banding. Kesbangpol juga melakukan sinergi/kerja sama dengan Ormas, bentuk kerja samanya, misalnya memberikan pendidikan karakter kepada Ormas, materi yang diberikan adalah penguatan karakter pendidik dengan berbagai macam agama dan pendekatan. Sosialisasi agar seluruh kegiatan harus izin<sup>34</sup>. Misalnya Pemerintah Kota Salatiga memfasilitasi KNPI ketika melakukan kegiatan. Fasilitas yang diberikan misalnya makanan dan *snack*. Juga bisa berupa hibah. Pemerintah kota Salatiga juga mengajak audiensi Ormas, rembukan bareng.

## **B. Cara Kerja**

Setelah terbit SK ini, pemerintah kota membentuk Tim yang memiliki tugas pokok dan fungsi (tupoksi) yang terkait dengan pengawasan Ormas. Adapun tugas Tim yang disebutkan dalam SK adalah sebagai berikut:

- a) Merencanakan, mempersiapkan dan melaksanakan kegiatan pembinaan dan pengawasan organisasi kemasyarakatan, organisasi kemahasiswaan, lembaga swadaya masyarakat, seni dan budaya tahun 2017.
- b) Memberikan pedoman, petunjuk, bimbingan, arahan terhadap kegiatan organisasi kemasyarakatan, organisasi kemahasiswaan, lembaga swadaya masyarakat, seni dan budaya.
- c) Membangun komunikasi dengan organisasi kemasyarakatan, organisasi kemahasiswaan, lembaga swadaya masyarakat, seni dan budaya.
- d) Melakukan monitoring dan evaluasi terhadap kegiatan organisasi kemasyarakatan, organisasi kemahasiswaan, lembaga swadaya masyarakat, seni dan budaya.
- e) Melaporkan hasilnya dan bertanggung jawab kepada Walikota dan Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik.

Menurut Kepala Kesbangpol, mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan melihat dokumen yang ada, melakukan rapat pemantauan lapangan yang didukung dg kegiatan-kegiatan serta metode lain yang tidak terbatas<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Wawancara dengan Ibu Susilastuti, Kepala Bidang Kabid. Ketahanan Seni, Budaya, Agama, Kemasyarakatan, dan Ekonomi Kota Salatiga pada hari Jumat, 29 September 2017

<sup>34</sup> Wawancara dengan Bapak Susanto., *op.cit.*

<sup>35</sup> *Ibid*

Keberadaan SK ini memperkuat kewenangan pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap Organisasi Kemasyarakatan baik yang telah terdaftar ataupun belum. Ada beberapa kegiatan yang dilakukan untuk melaksanakan SK ini misalnya adanya penggalangan komitmen ormas, diskusi dan kunjungan kerja bersama (Study banding ke Surabaya, Sampang dan wisata religi keagamaan dan etnis dari kunjungan tersebut belajar tentang hal baru-tentang etnis-dan akan dikembangkan di Salatiga)<sup>36</sup>. Baru-baru ini Kesbangpol melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Ormas dengan pemantauan di 5 Ormas di wilayah Salatiga, Paguyuban Kapribaden, Paguyuban Pelajar Kawruh Jiwa, PMII, HMI<sup>37</sup>.

Saat peneliti menanyakan apakah pernah melakukan monitoring dan evaluasi terhadap Ormas yang memiliki SKT, jawaban Kesbangpol adalah belum pernah ada evaluasi. Hal ini juga terkonfirmasi dari hasil wawancara dengan beberapa Organisasi Kemasyarakatan yang memiliki SKT. Selama ini organisasi yang aktif mengurus seluruh kewajiban ke kantor Kesbangpol (bukan Kesbangpol yang mengunjungi kantor Ormas). Informasi mengenai Ormas yang terdaftar dan yang tidak terdaftar, tidak dipublikasikan Kesbangpol. Begitu juga dengan hasil pengawasan, tidak pernah dipublikasikan. Salah satu responden berpendapat, seharusnya jika pemerintah konsisten seluruh informasi tentang Ormas dipublikasikan, sehingga masyarakat tahu hasil dari proses pendataan dan pengawasan oleh pemerintah.

Periode kerja tim Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Organisasi Masyarakat adalah 5 tahun. Tim ini langsung bertanggung jawab kepada Walikota Salatiga melalui Kepala Badan Kesbangpol LinMas Kota Salatiga. Ketua tim ini adalah Kepala Bidang Ketahanan Seni, Budaya, Agama, Kemasyarakatan dan Ekonomi pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik<sup>38</sup>.

## **C. Akibat Hukum**

### **a. Bagi Organisasi yang Memiliki SKT**

Bagi organisasi yang memiliki SKT, ada beberapa akibat hukum setelah diterbitkannya SK ini, antara lain sebagai berikut:

- 1) Mengirimkan laporan kegiatan/laporan keuangan.
- 2) Melaporkan ke Kesbangpol jika terjadi perubahan pengurus<sup>39</sup>.
- 3) Bisa menjadi mitra pemerintah, mengakses dana/fasilitas dari pemerintah (Jika masih ada dan sesuai mekanisme pemerintah).
- 4) Tidak terancam dibubarkan sejauh aktifitasnya sesuai dengan anggaran dasar/anggaran rumah tangga ormas, tidak bertentangan dengan Pancasila dan tujuan nasional.

---

<sup>36</sup> *Ibid*

<sup>37</sup> Pemaparan Ibu Susilastuti, Ketua Tim Pelaksana Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Kegiatan Organisasi Kemasyarakatan, Organisasi Kemahasiswaan, LSM, dan Seni Budaya Tahun 2017, dalam FGD tentang Pengaturan SKT di Kota Salatiga pada tanggal 27 Oktober 2017

<sup>38</sup> Surat Keputusan Walikota Salatiga Nomor 220.05/33/504 tentang Tim Pelaksana Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Kegiatan Organisasi Kemasyarakatan, Organisasi Kemahasiswaan, LSM, dan Seni Budaya Tahun 2017

<sup>39</sup> Wawancara dengan Bapak Abdul, Ketua Yayasan Qoiriah Toyyibah pada hari Kamis, 28 September 2017



- 5) Terancam dibubarkan apabila menurut pemerintah dianggap tidak aktif atau aktif namun bertentangan dengan Pancasila dan tujuan nasional.

#### **b. Bagi Organisasi Yang Tidak Memiliki SKT**

- 1) Tidak bisa mendapatkan fasilitas/bantuan/anggaran dari pemerintah.
- 2) Berpotensi dilarang melakukan kegiatan yang melibatkan banyak orang<sup>40</sup>.
- 3) Jika tidak mendaftarkan diri, negara tidak dapat menetapkan ormas tersebut sebagai Ormas terlarang sepanjang tidak mengganggu keamanan/ketertiban umum, atau pelanggaran hukum.

### **D. Implementasi Peraturan Tentang SKT Di Kota Salatiga**

Menurut Kepala Kesbangpol Kota Salatiga Drs. Susanto jumlah organisasi kemasyarakatan di Kota Salatiga adalah sekitar 113 organisasi<sup>41</sup>. Organisasi yang aktif sekitar 90 organisasi, yang lainnya tidak aktif namun pernah tercatat. Pada harian Wawasan (4/8/2017) Walikota Salatiga (Yulianto) merasa masih belum perlu menerbitkan Peraturan Daerah tentang Ormas, walaupun ada himbuan dari Menteri Dalam Negeri untuk setiap Kepala Daerah membuat peraturan yang mengatur Ormas. Terkait pengaturan Ormas, Pemerintah Kota Salatiga masih mendasarkan pada SK Walikota Nomor 220.05/33/504<sup>42</sup>.

Setelah terbit SK tersebut, Pemkot Salatiga membentuk Tim Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) yang melakukan pengawasan dan pembinaan Ormas. Pemkot mengecek apakah organisasi yang tercatat aktif atau tidak. Yang aktif, dan sejalan dengan program pemerintah akan difasilitasi. Untuk yang pasif, secara berkala dikukan pengecekan, paman tauan, serta memberikan berbagai imbauan. Dan jika sebatas plang nama tak segan Kesbangpol me -nutupnya<sup>43</sup>. Bagi organisasi yang tidak memiliki SKT, pemerintah menghimbau agar segera mengurusnya.

Prosedur dan persyaratan mengurus SKT menurut Peraturan Mendagri Nomor 33 Tahun 2012 adalah sebagai berikut:

1. Melampirkan surat permohonan pendaftaran Akta pendirian atau status Ormas yang disahkan oleh Notarus;
2. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, yang disahkan oleh Akta Notaries;
3. Tujuan dan program kerja organisasi;
4. Surat Keputusan tentang Susunan Kepengurusan Ormas secara lengkap dan sah, sesuai Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga;
5. Biodata pengurus organisasi, yaitu ketua, sekretaris dan bendahara atau sebutan lainnya;
6. Pas foto pengurus organisasi berwarna, ukuran 4x6, terbaru dalam tiga bulan terakhir;
7. Fotokopi Kartu Tanda Penduduk dari pengurus organisasi;
8. Surat Keterangan Domisili organisasi dari Kepala Desa/Lurah/Camat atau sebutan lainnya;

---

<sup>40</sup> *Ibid*

<sup>41</sup> Wawancara dengan Bapak Susanto., *op.cit.*

<sup>42</sup> Koran Wawasan, 4 Agustus 2017

<sup>43</sup> *Ibid*

9. Nomor Pokok Wajib Pajak atas nama organisasi;
10. Foto kantor atau sekretariat Ormas, tampak depan yang memuat papan nama.

Setelah menyiapkan semua persyaratan di atas, permohonan diajukan ke Badan Kesbangpolinmas Kota Salatiga. Waktu pengurusan SKT antara 2-3 hari, jika Walikota ada di tempat, jika tidak mungkin akan memakan waktu lebih banyak<sup>44</sup>. Apabila terjadi pergantian kepengurusan Ormas, maka SKT Ormas tersebut harus diperbarui, dengan menyampaikan syarat-syarat terkait dengan kepengurusan baru.

Dari hasil wawancara tim peneliti, hampir semua organisasi yang diwawancarai tidak mengetahui keberadaan SK Nomor 220.05/33/504 tersebut. Beberapa organisasi yang telah mendaftarkan diri menyatakan beberapa alasan mengapa mereka mendaftarkan organisasi mereka. Pengurus Muhammadiyah Kota Salatiga misalnya mengemukakan beberapa alasan mengapa mengurus SKT antara lain sebagai berikut:

1. Pemenuhan kewajiban secara administratif dalam hidup bermasyarakat;
2. Peluang untuk mengatakan kerja sama karena yang namanya pembangunan tidak bisa diserahkan murni kepada pemerintah.
3. Independensi.

Beberapa manfaat bagi Ormas yang mengurus SKT menurut Pengurus Muhammadiyah adalah:

- a. Eksistensi bahwa organisasi membantu pemerintah dan diakui pemerintah.
- b. Aspek yuridis formal, bahwa kita diakui.
- c. Mendapatkan fasilitas dana dari pemerintah serta fasilitas yang lain.
- d. Perlu bisa memberikan kontribusi langsung kepada masyarakat bahwa lembaga kita terdaftar tidak abal-abal dan punya masa. Apabila membuat acara-acara besar dimudahkan. Beda dengan organisasi yang tidak terdaftar sulit. Dicurigai dan kadang kita memilih pro<sup>45</sup>.

Ketua Pengurus Cabang Nahdatlul Ulama Kota Salatiga menyatakan organisasinya mengurus SKT agar dapat mengakses dana dari pemerintah. Proses pengurusan SKT menurutnya tidak sulit (karena NU sudah berbadan hukum). Selain mengakses anggaran tidak ada manfaat lain dari kepemilikan SKT. Pemerintah daerah selama ini belum pernah melakukan monitoring dan evaluasi program, ataupun sinergi program. Kesbangpol pernah mengunjungi PCNU sebelum dana hibah turun untuk meninjau sekretariat PCNU<sup>46</sup>.

Pengurus SPP Qoriyah Thoyyibah (SPPQT) menyatakan mendaftarkan diri karena diminta oleh Kesbangpol<sup>47</sup>. Setelah mengurus SKT, SPPQT diminta mengirimkan Laporan Pertanggungjawaban atas aktivitas-aktivitas yang telah dilakukan. Sampai dengan saat ini SPPQT tidak pernah mengakses dana-dana dari pemerintah. Mereka malah harus mengirimkan laporan keuangan serta laporan audit dari auditor independen setiap tahunnya.

---

<sup>44</sup> Pemaparan Ibu Susilastuti., *op.cit.*

<sup>45</sup> Wawancara dengan Bapak Benny Ridwan, Pengurus Muhammadiyah Kota Salatiga hari Selasa, 26 September 2017

<sup>46</sup> Wawancara dengan Bapak Zein, Ketua PCNU Kota Salatiga pada hari Kamis, 28 September 2017

<sup>47</sup> Wawancara dengan Pengurus SPPTQ hari Kamis, 28 September 2017

Walaupun memiliki SKT nama SPPQT tidak tercantum pada daftar nama organisasi kemasyarakatan yang ada di Dinas Kesbangpol Kota Salatiga.

Selain SPP QT, Paguyuban Kapribaden juga mengurus SKT di Kesbangpol Kota Salatiga, Walaupun Pengurus Pusat Paguyuban Kapribaden juga memiliki SKT di tingkat Pusat. Yang menjadi permasalahan Paguyuban Kapribaden adalah pada saat mengurus SKT sebelumnya, SKT berlaku untuk 5 tahun, namun sejak tahun 2017 SKT hanya berlaku 3 tahun<sup>48</sup>.

Berbeda dengan Paguyuban Kapribaden dan SPPQT, Yayasan Percik tidak pernah mendaftarkan diri di Kesbangpol Linmas, alasannya karena Yayasan Percik telah mendaftarkan diri sebagai badan hukum Yayasan. Kewajiban pendaftaran di Kesbangpol Linmas bertentangan dengan kemerdekaan berserikat dan berkumpul yang dijamin Undang Undang Dasar 1945. Yayasan Percik juga tidak pernah dan tidak ingin mendapatkan bantuan dari pemerintah. Penggunaan dana pemerintah justru dapat mempengaruhi independensi kerja Yayasan. Walaupun tidak pernah mendaftarkan diri, nama Yayasan Percik.

#### **E. Pengaruh Putusan MK Terhadap Pengaturan SKT**

Pada 23 Desember 2014, Mahkamah Kosntitusi telah menjatuhkan putusan terhadap Judicial Review yang dilakukan oleh beberapa organisasi masyarakat sipil terhadap Undang Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Dalam Putusan tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan:

<p>Pasal 8</p> <p>Ormas memiliki lingkup:</p> <p>a. nasional;</p> <p>b. provinsi; atau</p> <p>c. kabupaten/kota.</p>	<p>Bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945 dan Tidak Mempunyai Kekuatan Hukum Mengikat</p>
<p>Pasal 16 ayat 3</p> <p>Surat keterangan terdaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan oleh:</p> <p>a. Menteri bagi Ormas yang memiliki lingkup nasional;</p> <p>b. gubernur bagi Ormas yang memiliki lingkup provinsi; atau</p> <p>c. bupati/walikota bagi Ormas yang memiliki lingkup kabupaten/kota.</p>	
<p>Pasal 17</p> <p>(1) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sebagaimana</p>	

dimaksud dalam Pasal 16 ayat (3) wajib melakukan verifikasi dokumen pendaftaran paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya dokumen pendaftaran.

(2) Dalam hal dokumen permohonan belum lengkap Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meminta Ormas pemohon untuk melengkapinya dalam waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak tanggal penyampaian ketidaklengkapan dokumen permohonan.

(3) Dalam hal Ormas lulus verifikasi, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberikan surat keterangan terdaftar dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja.

#### Pasal 18

(1) Dalam hal Ormas tidak berbadan hukum yang tidak memenuhi persyaratan untuk diberi surat keterangan terdaftar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 dilakukan pendataan sesuai dengan alamat dan domisili.

(2) Pendataan Ormas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh camat atau sebutan lain.

(3) Pendataan Ormas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. nama dan alamat organisasi;
- b. nama pendiri;
- c. tujuan dan kegiatan; dan
- d. susunan pengurus.

#### Pasal 23

Ormas lingkup nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf a memiliki struktur organisasi dan kepengurusan paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah provinsi di seluruh Indonesia.

#### Pasal 24

Ormas lingkup provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf b memiliki struktur organisasi dan kepengurusan paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi.

#### Pasal 25

Ormas lingkup kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf c memiliki struktur organisasi dan kepengurusan paling sedikit dalam 1 (satu) kecamatan.

<p>Pasal 34</p> <p>(1) Setiap anggota Ormas memiliki hak dan kewajiban yang sama.</p> <p>(2) Hak dan kewajiban anggota Ormas diatur dalam AD dan/atau ART.</p>	
<p>Pasal 40 Ayat 1</p> <p>Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pemberdayaan Ormas untuk meningkatkan kinerja dan menjaga keberlangsungan hidup Ormas.</p>	
<p>Pasal 59 Ayat 1 Huruf A</p> <p>(1) Ormas dilarang:</p> <p>a. menggunakan bendera atau lambang yang sama dengan bendera atau lambang negara Republik Indonesia menjadi bendera atau lambang Ormas;</p>	

Hal ini berarti tidak ketentuan mengenai lingkup ormas (nasional, provinsi, kabupaten) tidak berlaku lagi. Begitu juga dengan kewajiban memperoleh Surat Keterangan Terdaftar, Organisasi Kemasyarakatan sudah **tidak wajib** memiliki surat keterangan terdaftar. Putusan ini juga menghilangkan kewenangan Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pemberdayaan Ormas untuk meningkatkan kinerja dan menjaga keberlangsungan hidup Ormas.

#### **a. Dari Sudut Pandang Pemerintah**

Kepala Kesbangpol Kota Salatiga mengaku tidak mengetahui keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi 82/PUU-XI/2013. Kepala Kesbangpol mengaku pendaftaran di Kesbangpol memang tidak wajib dilakukan, namun Pemerintah tetap menghimbau agar Ormas bisa mendaftarkan diri ke Kesbangpol. Pemerintah justru menyediakan anggaran untuk memfasilitasi Ormas yang mau mendaftarkan diri ke kesbangpol. Hal ini jelas bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi 82/PUU-XI/2013.

#### **b. Dari Sudut Pandang Organisasi Masyarakat Sipil**

Seluruh organisasi tidak mengetahui keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi 82/PUU-XI/2013. Pemerintah Daerah seharusnya mensosialisasikan keberadaan Putusan MK Tersebut. Seluruh organisasi sepakat dengan putusan MK bahwa pendaftaran organisasi tidaklah wajib. Jika pendaftaran tidak wajib maka beberapa organisasi seperti SPP Qoriyah Thoyyibah memilih untuk tidak mendaftarkan diri di Kesbangpol, karena secara hukum telah terdaftar sebagai badan hukum Yayasan. Yayasan ini mengkuai meghadapi kesulitan administrasi dan panjangnya birokrasi untuk mendaftarkan diri di Kesbangpol. Pendaftaran di Kesbangpol juga tidak sebanding dengan manfaat yang diterima oleh organisasi ini. Sama dengan organisasi SPPQT, Yayasan Percik juga memilih untuk tidak mendaftarkan diri di

Kesbangpol. Badan hukum Yayasan sudah cukup kuat memberikan jaminan hukum terhadap kerja-kerja organisasi ini.

## 2. Analisis

### A. Latar Belakang Kebijakan Tentang SKT di Kota Salatiga

Latar belakang pengaturan tentang SKT adalah melakukan pengawasan terhadap Organisasi Masyarakat (Ormas) adalah agar kegiatan yang dilakukan Ormas tidak keluar dari kerangka (tujuan) berdirinya organisasi, tujuan tersebut harus di kawal oleh pemerintah dan tidak boleh bertentangan dengan pancasila serta tujuan nasional. Melihat hal ini terlihat cara pandang Pemerintah terhadap ormas adalah sebagai institusi yang "harus diawasi". Hal ini berarti pemerintah menganggap Ormas tidak setara dengan pemerintah, melainkan di bawah pemerintah sehingga harus melapor kepada pemerintah. Ormas juga dipandang sebagai sesuatu yang "negatif" sehingga harus diawasi.

Cara pandang "negatif" terhadap organisasi masyarakat sipil, juga menempatkan "organisasi masyarakat sipil" sebagai institusi yang harus "diawasi" tentu tidak sejalan dengan prinsip demokrasi. Dalam negara demokrasi kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, sehingga kebijakan harus berorientasi untuk kemakmuran rakyat. Ketika ada organisasi masyarakat sipil yang mau mengontrol dan mengawal kinerja pemerintah/legislatif atau wakilnya merupakan wujud dari nilai demokrasi yang seharusnya dijamin oleh negara. Dalam demokrasi, pengelolaan urusan bersama (termasuk pemerintahan negara) harus selalu diawasi oleh rakyat. Pengawasan bersama oleh seluruh rakyat kerap disebut sebagai *popular control*. Sejumlah ilmuwan melihat hadirnya demokrasi ditandai bekerjanya *popular control* terhadap semua lembaga dan urusan publik, serta adanya persamaan hak warga negara dalam politik (Beetham 1994)<sup>49</sup>. Pemikir Noam Chomsky menekankan, demokrasi sama sekali tak berguna tanpa *popular control*. Dalam pemerintahan modern, pengawasan ini untuk mencegah penyimpangan. Lord Acton sejak lama mengingatkan bahwa "*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely* (kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang mutlak akan mutlak korup)." Hanya pengawasan dari semua elemen lah yang bisa mencegah kekuasaan bertindak korup.<sup>50</sup> Beberapa institusi Institusi yang bisa memainkan peran penting dalam demokrasi antara lain adalah: Partai politik; Pemilihan umum; Lembaga perwakilan; Media massa; Organisasi masyarakat sipil; Organisasi pelajar/mahasiswa; Organisasi keagamaan; Forum warga; dan Keluarga.

Praktik pengawasan oleh rakyat tentu tidak berlaku di negara autokrasi, dimana kekuasaan hanya terpusat di tangan satu atau sekelompok orang. Dalam negara autokrasi tentu rakyat tidak bisa melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintah. Pemerintah secara absolut menentukan kebijakannya tanpa mempertimbangkan partisipasi pemerintah. Tentu Indonesia bukan negara autokrasi bukan?

---

<sup>49</sup> AG Karim, *Modul Kelas Politik Cerdas Berintegritas Tingkat Pratama, Tema Demokrasi*, (Jakarta: KPK-Yayasan Satunama, 2016), hlm. 17.

<sup>50</sup> *Ibid*

Menurut Prof. Soetandyo Wignjoesubroto, M PA hubungan antara negara dan masyarakat sipil sudah bukan lagi seperti yang menguasai/negara dan yang yang dikuasai/masyarakat sipil<sup>51</sup>. Dalam negara demokrasi hubungan antara negara dan masyarakat sipil adalah setara. Dimana orang-orang yang menduduki jabatan baik di lembaga eksekutif maupun yudikatif mendapatkan mandat dari rakyatnya. Dan oleh karenanya, rakyat boleh mengontrol mandat yang telah diberikan olehnya dalam bentuk baik pengawasan program, maupun kebijakan pemerintah, serta partisipasi dalam penyelenggaraan negara.

Keberadaan SKT yang bertujuan mengontrol organisasi masyarakat sipil agar tidak bertentangan dengan Pancasila dan bertentangan dengan tujuan nasional telah menempatkan organisasi masyarakat sipil berada di bawah negara. Ini jelas tidak sejalan dengan prinsip demokrasi pada negara modern. Belum lagi pembatasan pengawasan yang digunakan sangatlah umum yaitu Pancasila dan Tujuan Nasional. Pembatasan ini bisa diartikan berbagai macam.

## **B. Model Pemerintah Dalam Melakukan Monitoring dan Evaluasi**

Proses monitoring yang dilakukan Kesbangpol hanya sebatas pengecekan dokumen dan administrasi, baik melihat dokumen AD/ART maupun laporan. Dari hasil wawancara dengan beberapa organisasi kemasyarakatan Kesbangpol tidak pernah melakukan monitoring program (misalnya mengukur apakah output dan outcome program tercapai). Dari hasil observasi dokumen terlihat bahwa mekanisme pendataan dan pencatatan di Kesbangpol masih belum dilakukan dengan baik. Sebagai bukti Yayasan Qoriyah Thoyyibah telah memiliki SKT namun namanya tidak termasuk dalam daftar Ormas yang terdaftar di Kesbangpol, sebaliknya Yayasan Percik yang tidak pernah mendaftarkan diri, namanya justru ada pada urutan nomor 1 daftar ini.

Keberadaan SK Nomor 220.05/33/504 juga tidak menyebutkan secara rinci ukuran organisasi yang harus diawasi. Isi SK sangat umum dan multi tafsir. Setelah penerbitan SK tersebut, Kesbangpol melakukan pengawasan kepada 5 organisasi seperti Paguyuban Kapribaden, Paguyuban Pelajar Kawruh Jiwa, PMII, HMI, apa dasar Kesbangpol menentukan 5 organisasi ini? Sejauh ini peneliti belum menemukan dokumen atau argumentasi yang matang yang bisa menjadi alasan yang membenarkan bahwa 5 organisasi ini harus diawasi.

Dalam pengelolaan organisasi monitoring dan evaluasi (monev), dapat diartikan sebagai penilaian terhadap capaian program. Monitoring dilakukan pada saat program berjalan, sementara evaluasi dilakukan setelah program selesai. Penggunaan informasi atau temuan dari hasil monev selama dan sesudah pelaksanaan program dapat dilihat sebagai hal pokok dari sistem pelaporan dan akuntabilitas dalam menunjukkan kinerja, bisa digunakan juga sebagai bahan belajar dari pengalaman untuk meningkatkan kinerja di masa depan.

Fungsi monitoring program adalah sebagai berikut:

---

<sup>51</sup> Artikel karya Soetandyo Wignjoesobroto, M PA, "Hubungan Negara dan Masyarakat dalam Konteks Hak-Hak Asasi Manusia: Sebuah Tnjauan Historik dari Perspektif Relativisme Budaya Politik"

**a. Compliance (kesesuaian/kepatuhan)**

Menentukan kesesuaian implementasi kebijakan dengan standar dan prosedur yang telah ditentukan.

**b. Auditing (pemeriksaan)**

Menentukan ketercapaian sumber-sumber/pelayanan kepada kelompok sasaran (*target groups*).

**c. Accounting (Akuntansi)**

Menentukan perubahan sosial dan ekonomi apa saja yang terjadi setelah implementasi sejumlah program (kebijakan) dari waktu ke waktu.

**d. Explanation (Penjelasan)**

Menjelaskan tingkat ketercapaian (hasil-hasil) program (kebijakan) relatif terhadap dengan tujuan yang ditetapkan.

Sementara fungsi evaluasi program adalah:

- Mengidentifikasi faktor gagal dan sukses dalam implementasi program.
- Mencari solusi atau tindak lanjut untuk menjamin peningkatan kinerja organisasi.
- Memberikan dasar pertimbangan dalam penyusunan rencana kerja pada periode selanjutnya.

Yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Salatiga terhadap Organisasi yang telah mendaftarkan diri dan menerima SKT bukanlah bentuk monitoring dan evaluasi. Walaupun organisasi diminta mengirimkan laporan (seperti Yayasan Qoriyah Thoyyibah) pemerintah tidak melakukan analisa terkait capaian program. Yang dilakukan oleh pemerintah adalah hanya sebatas men-cek apakah aktifitas yang dilakukan organisasi sejalan dengan AD/ART serta tidak bertentangan dengan Pancasila dan tujuan nasional. Mengumpulkan atau mengirimkan laporan hanya sebatas kewajiban administratif. Ini sangat disayangkan mengingat Kesbangpol sebenarnya bisa melakukan kerja-kerja monitoring dan evaluasi untuk melihat capaian organisasi, bahkan bisa mensinergikan dengan capaian yang ingin dituju oleh pemerintah daerah. Kembali lagi tujuan pemerintah daerah melakukan monitoring hanya sebatas mengawasi organisasi, bukan meng-evaluasi apalagi bersinergi.

### **C. Proses Bekerja dan Kontribusi SKT**

Kepemilikan SKT merupakan syarat administratif bagi Ormas yang ingin bermitra dengan pemerintah. Dengan memiliki SKT (walau belum memiliki badan hukum) organisasi dapat mengakses dana-dana pemerintah. Memberikan akses dana kepada organisasi yang belum memiliki badan hukum (dan hanya memiliki SKT) merupakan sebuah kekeliruan. Mengapa? Jika organisasi tidak melakukan pertanggungjawaban dana tidak bisa di gugat di pengadilan, karena tidak berbadan hukum. Kebijakan ini juga bisa menjadi celah korupsi dana Hibah dan Bantuan Sosial. Menurut Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran ada 4 modus dalam dugaan penyelewengan dana hibah, antara lain sebagai berikut:

1. Dana hibah cair namun keberadaannya tidak ada, seperti pada kasus dugaan penyelewengan dana hibah di Dinas Pendidikan Provinsi Banten.
2. Terdapat beberapa proposal permohonan dana hibah bansos yang tidak jelas kelengkapannya. Dalam data audit Badan Pemeriksa Keuangan tahun 2015, Fitra



menemukan adanya instansi, lembaga, dan organisasi masyarakat yang mendapatkan dana hibah dan bansos, tetapi tidak dilengkapi dengan proposal atau dokumen yang dapat dipertanggungjawabkan.

3. Adanya pemberian dana hibah secara berturut-turut kepada lembaga, tanpa ada penjelasan mengapa dana hibah diberikan secara berturut-turut.
4. Pemberian dana hibah kepada lembaga yang tidak tertib waktu. Misalnya dana Hibah seharusnya diserahkan pada akhir Desember, sementara proposal dana hibah diserahkan juga pada Bulan Desember<sup>52</sup>.

Dari 4 modus di atas, jelas mendukung analisa bahwa kebijakan SKT justru memberi celah korupsi/penyelewengan dana hibah. Ormas tidak perlu memiliki badan hukum untuk bisa menerima dana hibah. Sehingga bagaimana pertanggungjawaban/pertanggung gugatan dari penggunaan anggaran negara tersebut? Kepala daerah yang akan mencalonkan lagi pada periode pilkada selanjutnya bisa saja bekerjasama dengan organisasi tertentu (yang tidak perlu berbadan hukum) menggunakan anggaran negara untuk mengusahakan kemenangannya pada pemilihan periode selanjutnya.

Hal di atas sesuai dengan hasil kajian yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. KPK menemukan adanya relasi dana bansos dan hibah APBD terkait pelaksanaan pilkada. KPK juga menemukan kecenderungan dana hibah mengalami kenaikan menjelang pelaksanaan pilkada yang terjadi pada kurun 2011-2013. Selain itu, didapati juga fakta banyaknya tindak pidana korupsi yang diakibatkan penyalahgunaan kedua anggaran tersebut. Hasil kajian KPK menunjukkan nominal dana hibah dalam APBD yang cenderung meningkat dalam tiga tahun terakhir. Dari Rp. 15,9 triliun pada 2011, menjadi Rp. 37,9 triliun (2012) dan Rp. 49 triliun (2013). Juga ditemukan adanya pergeseran tren penggunaan dana bansos terhadap pilkada, menjadi dana hibah yang memiliki korelasi lebih kuat. Dari data APBD 2010-2013 dan pelaksanaan pilkada 2011-2013, terjadi peningkatan persentase dana hibah terhadap total belanja. Kenaikan juga terjadi pada dana hibah di daerah yang melaksanakan pilkada pada tahun pelaksanaan pilkada dan satu tahun menjelang pelaksanaan pilkada. Kenaikan dana hibah terhadap total belanja cukup fantastis. Ada daerah yang persentase kenaikannya mencapai 117 kali lipat pada 2011-2012, dan 206 kali lipat pada kurun 2012-2013. Sedangkan dana bansos, mencapai 5,8 kali lipat pada 2011-2012 dan 4,2 kali lipat pada 2012-2013. Bila dilihat dari persentase dana hibah terhadap total belanja, nilainya juga cukup signifikan. Terdapat sebuah daerah yang anggaran dana hibahnya mencapai 37,07 persen dari total APBD<sup>53</sup>.

Dalam konteks implemmentasi SK Nomor 220.05/33/504 misalnya, jika kita lihat kegiatan turunan dari SK ini adalah studi banding. Bukan mengecilkan makna dari studi banding, namun jika nama SK nya adalah "Tim Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Organisasi Masyarakat dan Seni Budaya" kegiatan yang seharusnya diberikan

---

<sup>52</sup>Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2016/05/08/17340761/Fitra.Ada.4.Modus.Dugaan.Penyelewengan.Dana.Hibah.dan.Bansos.Provinsi.Banten> pada 5 September 2017

<sup>53</sup> Diakses dari <https://www.kpk.go.id/id/home-en/81-berita/siaran-pers/1657-cegah-dana-bansos-dan-hibah-dari-penyalahgunaan> pada 2 Oktober 2017

adalah kegiatan monitoring dan evaluasi program kerja Ormas yang memiliki SKT serta melakukan pembinaan (peningkatan kapasitas) berdasarkan hasil Monev tersebut. Penentuan kegiatan studi banding tidak memiliki kerangka logis yang sama dengan kegiatan Monitoring dan evaluasi.

Kepemilikan SKT juga memberikan kewajiban bagi organisasi untuk secara berkala mengirimkan laporan kegiatan dan laporan keuangan kepada Kesbangpol. Beberapa organisasi yang mengirimkan laporan mengaku tidak pernah mendapatkan feed back atau masukan dari pemerintah terhadap kegiatan atau program yang dilakukan. Pengiriman laporan hanya seperti syarat administratif saja, bukti bawah organisasi masih aktif. Apakah Kesbangpol tidak pernah melakukan penilaian terhadap laporan yang dikirimkan? Jawabannya tidak. Apakah ada metode pengukuran dampak dari program yang dilakukan oleh ormas? ini juga tidak diketahui.

#### **D. Pengaruh Putusan MK**

Putusan MK tidak berpengaruh terhadap kewajiban pendaftaran Ormas di Kota Salatiga. Sebagai bukti pemerintah Kota tetap menghimbau agar seluruh ormas mendaftarkan diri ke Kesbangpol. Yayasan Qoriyah Thooyibah merupakan contoh organisasi yang diminta untuk mendaftarkan diri oleh Kesbangpol, walaupun sudah memiliki badan hukum Yayasan. Mengapa hanya Yayasan ini dan tidak berdampak pada Yayasan lain seperti Yayasan Percik? Dari fakta ini terlihat bahwa penegakan kebijakan SKT adalah "tergantung" pada kepentingan pemerintah. Bisa dikatakan pemerintah Kota Salatiga melakukan "pembangkangan" terhadap putusan Mahkamah Konstitusi dengan tetap menjalankan kebijakan represive-nya.

#### **E. Kebijakan Mengenai SKT Tidak Mengakomodasi Kepentingan Birokrasi dan Tata Kelola Ormas**

Kebijakan tentang SKT mengakomodasi kepentingan birokrasi dalam hal pengawasan Ormas, namun tidak berkontribusi terhadap peningkatan kualitas tata kelola ormas. Yang dilakukan oleh Kesbangpol dalam menjalankan kebijakan tentang SKT adalah sebatas pencatatan dan pendataan. Tidak ada upaya penilaian kinerja/aktifitas organisasi apalagi dikaitkan dengan kerja-kerja pemerintah. Walau demikian, jika dianggap bertentangan dengan Pancasila dan Program Nasional Kesbangpol bisa saja membubarkan Ormas, menyatakan Ormas Terlarang tanpa melalui proses pengadilan. Di Kota Salatiga tidak ada contoh pembubaran ormas. Namun beberapa pernyataan Kepala Kesbangpol menunjukkan ancaman tersebut. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip kemerdekaan berserikat dan berkumpul yang di jamin dalam UUD 1945. Cara penilaiannya pun tidak disosialisasikan menggunakan metode apa. Maka ini sangat berbahaya, karena bisa digunakan oleh pemerintah untuk mengakomodasi kepentingan individu/sekelompok orang yang bukan representasi kepentingan publik.

### 3. Kesimpulan

Dari hasil temuan serta analisis tentang kewajiban memiliki SKT di Kota Salatiga adalah sebagai berikut:

1. Keberadaan Surat Keputusan Walikota Salatiga Nomor 220.05/33/504 tentang Tim Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Organisasi Masyarakat dan Seni Budaya Tahun 2017 bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Mahkamah Konstitusi 82/PUU-XI/2013.
2. Keberadaan Surat Keputusan Walikota Salatiga Nomor 220.05/33/504 tentang Tim Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Organisasi Masyarakat dan Seni Budaya Tahun 2017 bertentangan dengan semangat demokrasi yang dianut di Indonesia.
3. Keberadaan Surat Keputusan Walikota Salatiga Nomor 220.05/33/504 tentang Tim Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Organisasi Masyarakat dan Seni Budaya Tahun 2017 menguatkan peluang korupsi dana hibah dan bantuan sosial.
4. Putusan MK 82/PUU-XI/2013 tidak berpengaruh terhadap kewajiban pendaftaran Ormas di Kota Salatiga, Pemerintah Kota Salatiga tetap mewajibkan Pendaftaran bagi seluruh Ormas yang ada di Kota Salatiga.
5. Kebijakan tentang SKT mengakomodasi kepentingan birokrasi dalam hal pengawasan Ormas, namun tidak berkontribusi terhadap peningkatan kualitas tata kelola ormas.

### 3. KOTA SURABAYA

Sejak disahkan dan diundangkan menjadi Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan diganti oleh Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (untuk selanjutnya disebut sebagai UU Ormas), salah satu pengaturan didalamnya adalah mengatur tindakan mewajibkan setiap ormas mendaftarkan diri dan memiliki SKT.<sup>54</sup> Pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Undang- Undang tersebut, tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 (untuk selanjutnya disebut PP 58/2016). Kemudian secara lebih teknis diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2017 tentang Pendaftaran dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan (untuk selanjutnya disebut Permendagri 57/2017).

Kewajiban setiap ormas untuk mendaftarkan diri dan memiliki SKT, juga termakjub dalam Perwali Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penerbitan Surat Keterangan Terdaftar Bagi Organisasi Kemasyarakatan, Badan dan Lembaga Di Kota Surabaya (untuk selanjutnya disebut Perwali Ormas di Surabaya). Penerbitan perwali di kota Surabaya tidak lepas dari beberapa latar belakang yang mempengaruhi yang dapat dibagi menjadi tiga, yakni dasar filosofis, faktor historis dan faktor yuridis . Faktor filosofi<sup>55</sup>, adalah pemerintah kota

---

<sup>54</sup> Koalisi Kebebasan Berserikat, *Monev Pelaksanaan Instrumen Surat Keterangan Terdaftar (SKT) dan Penyusunan Instrumen Alternatif Surat Keterangan Terdaftar (SKT)*, 2013, Hlm. 2

<sup>55</sup> Peraturan Walikota Surabaya Nomor 24 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penerbitan Surat Keterangan Terdaftar Bagi Organisasi Kemasyarakatan, Badan dan Lembaga Di Kota Surabaya (Lembar Negara Tahun 2016 Nomor 28)

Surabaya dalam rangka pengendalian, monitoring dan evaluasi aktifitas/kegiatan yang dilakukan oleh organisasi kemasyarakatan, badan dan lembaga yang dibentuk oleh masyarakat, pemerintah kota Surabaya dalam rangka pelaksanaan pendaftaran bagi Organisasi Kemasyarakatan, Badan dan Lembaga dapat dilaksanakan dengan tertib, efektif dan efisien serta sesuai dengan ketentuan yang berlaku sekaligus sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 23 ayat (3) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, maka perlu menyusun suatu tata cara penerbitan Surat Keterangan Terdaftar bagi Organisasi Kemasyarakatan, Badan dan Lembaga di Kota Surabaya. Yang kedua adalah faktor historis, yang ditemukan adanya sejarah bahwa ada pengaturan kewajiban bagi ormas untuk mendaftar dan memiliki SKT. Selain landasan filosofis dan historis ada faktor dogmatik sebagai landasan lahirnya Perwali Ormas, yakni regulasi yang berada di bawahnya sesuai regulasi yang ada di atasnya dengan kata lain sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan.

Perwali Ormas di Surabaya juga lahir atas dasar UU Ormas serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendaftaran Organisasi Kemasyarakatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah.<sup>56</sup> Secara peraturan pembentukan peraturan perundang-undangan dengan azas otonomi daerah, maka pemerintah Kota Surabaya berhak untuk membentuk peraturan yang mengatur terkait pelaksanaan Undang-Undang yang telah disesuaikan dengan kondisi daerahnya.

## 1. Temuan

Sebagai temuan awal, Peraturan Walikota Surabaya Nomor 24 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penerbitan Surat Keterangan Terdaftar Bagi Organisasi Kemasyarakatan, Badan, dan Lembaga di Kota Surabaya (Perwali 24/2016) dilatarbelakangi oleh kebutuhan implementasi dari ketentuan Pasal 23 ayat (3) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Perda 2/2012). Tafsir atas Pasal 23 ayat (3) Perda 2/2012 tidak terlepas dari ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial wajib mendaftar kepada pemerintah daerah. Adapun tata cara pendaftarannya diatur lebih lanjut, dalam hal ini oleh Perwali 24/2016.

Selain Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas), Perwali 24/2016 juga lahir atas dasar Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendaftaran Organisasi Kemasyarakatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah (Permendagri 33/2012). Konteks otonomi daerah juga turut menjadi pertimbangan diterbitkannya Perwali 24/2016. Pemerintah Kota Surabaya memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan yang lebih teknis terkait pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (dalam hal ini UU Ormas dan Permendagri 33/2012).

Perda 2/2012, yang dalam pelaksanaannya diatur oleh Perwali 24/2016, merupakan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (UU

---

<sup>56</sup> *Ibid*

11/2009). Artinya, ada sebagian materi muatan Perwali 24/2016 yang mengacu kepada UU 11/2016, selain UU 17/2013. Namun membandingkan antara UU 11/2009 dengan UU 17/2013, bukan hanya perbedaan ditemukan tapi juga kontradiksi diantara keduanya. Perbedaan dimulai dari penyebutan identitas atau nomenklatur kelembagaan. Pada UU 11/2009, istilah yang digunakan adalah “Lembaga Kesejahteraan Sosial”, yang didefinisikan sebagai organisasi sosial atau perkumpulan sosial yang melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang dibentuk oleh masyarakat, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum. Sedangkan UU 17/2013 menggunakan istilah ormas (organisasi kemasyarakatan) yang menaungi seluruh jenis kelembagaan yang dibentuk oleh masyarakat, berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum. Di satu sisi UU 11/2009 mengakui dan membuka ragam identitas kelembagaan, sedangkan UU 17/2013 menganut *single identity* yaitu ormas. Bahkan Pasal 38 ayat (2) UU 11/2009 menyebutkan peran penyelenggaraan kesejahteraan sosial dapat dilakukan oleh (sebagian diantaranya) yaitu organisasi keagamaan, organisasi sosial kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, lembaga kesejahteraan sosial, dan lembaga kesejahteraan sosial asing.<sup>57</sup> Anehnya Perwali 24/2016 mengakomodasi perbedaan nomenklatur yang ada di dua UU tersebut dengan menempatkan istilah “Ormas, Badan, dan Lembaga” sebagaimana tercantum dalam Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4.

Perbedaan krusial yang juga memperlihatkan adanya kontradiksi dan ini yang kemudian menjadi sumber persoalan Perwali 24/2016 adalah ketentuan tentang pendaftaran lembaga penyelenggara kesejahteraan sosial. Ketika Perwali 24/2016 mengacu kepada UU 11/2009 dan UU 17/2013, maka Perwali 24/2016 sesungguhnya sudah menempatkan permasalahan dalam materi muatannya. Ada kewajiban bagi lembaga penyelenggara kesejahteraan sosial untuk mendaftarkan diri kepada kementerian atau instansi di bidang sosial (sesuai dengan wilayah kewenangannya) sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 46 ayat (1) UU 11/2009. Sedangkan UU Ormas menerapkan pula identitas “status terdaftar” melalui kepemilikan Surat Keterangan Terdaftar (SKT), namun dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) pada 23 Desember 2014<sup>58</sup>, pendaftaran ormas tidak lagi bersifat wajib, begitu pula kepemilikan SKT.<sup>59</sup>

Dari sudut *legal review*, ada beberapa temuan lain yang memunculkan pertanyaan seperti:

1. Meskipun Pasal 1 angka 13 Perwali 24/2016 memuat definisi ormas sebagaimana telah diatur sebelumnya dalam Pasal 1 angka 1 UU 17/2013, namun dalam Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4 justru menyebutkan entitas lain (selain Ormas), yaitu Badan dan Lembaga yang mana keduanya tidak didefinisikan secara khusus atau yang membedakan dengan definisi ormas. Anehnya, entitas Badan dan Lembaga dikenakan kewajiban yang sama seperti

---

<sup>57</sup> Ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>58</sup> Lihat putusan MK atas Nomor 82/PUU-XI/2013. Selengkapnya melalui tautan [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_sidang\\_2103\\_82%20PUU%202013\\_Ormas-telahucap-23Des2014\\_header-%20wmActionWiz.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_2103_82%20PUU%202013_Ormas-telahucap-23Des2014_header-%20wmActionWiz.pdf)

<sup>59</sup> Ulasan lebih lengkap dapat dibaca pada Laporan Tahun Kedua Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB) atas Pemantauan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas) <http://bit.ly/2IYWmR>

Ormas yaitu kepemilikan SKT. Bahkan selain Ormas, Badan, dan Lembaga, disebut pula istilah “orkemas” seperti yang ditemui dalam Pasal 5. Terlihat ada perumusan dan penggunaan istilah yang keliru dan juga tidak konsisten.

2. Pasal 2 ayat (2) Perwali 24/2016 membedakan otoritas yang mendapatkan delegasi dari Walikota dalam menerbitkan SKT. Huruf a menyatakan bahwa Kepala Dinas Sosial untuk pendaftaran bagi Ormas, Badan, dan Lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Sedangkan huruf b otoritas dimaksud adalah Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat untuk yang bukan menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Apakah dengan definisi Ormas yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU 17/2013, yang memang menaungi seluruh jenis dan bentuk organisasi, telah tereduksi oleh pengaturan yang berbeda antara Pasal 2 ayat (2) huruf a dan huruf b Perwali 24/2016? Dengan kata lain, apakah Pasal 2 ayat (2) huruf a dan huruf b Perwali 24/2016 telah mengeluarkan dan menyediakan entitas yang terpisah antara yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial dengan yang tidak?
3. Pasal 4 huruf b Perwali 24/2016 mengatur salah satu syarat pendaftaran bagi Ormas, Badan, dan Lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial adalah surat pengesahan dari Kementerian Hukum dan HAM (bagi yayasan). Ada dua kritik di sini. *Pertama*, berdasarkan Pasal 15 ayat (3) UU 17/2013, Ormas yang telah memperoleh status badan hukum tidak lagi memerlukan SKT. Artinya tidak lagi perlu dikenakan kewajiban untuk mendaftar. Selain itu, ketentuan Pasal 4 huruf b Perwali 24/2016 hanya tertuju kepada yayasan. Padahal jenis organisasi yang berstatus badan hukum selain yayasan ada pula perkumpulan. Lantas apa pula yang mendasari Perwali 24/2016 hanya mengatur organisasi yang beridentitas yayasan, sedangkan perkumpulan tidak disebut atau dimuat secara eksplisit.
4. Pasal 5 huruf s, huruf t, dan huruf u Perwali 24/2016 mengatur sejumlah syarat bagi Ormas, Badan, dan Lembaga yang bukan menyelenggarakan kesejahteraan sosial, untuk mengajukan permohonan pendaftaran. Syarat dimaksud adalah rekomendasi dari instansi lain misalkan rekomendasi dari Kementerian Agama untuk orkemas yang memiliki kekhususan bidang keagamaan. Padahal UU 17/2013 tidak mensyaratkan sama sekali keberadaan rekomendasi tersebut.

Dari catatan pokok hasil wawancara maupun beragam pandangan peserta FGD (yang mendiskusikan laporan riset)<sup>60</sup>, nampak ada titik keseimbangan urgensi yang disampaikan. Sebagai contoh, menurut CMARs, kepemilikan SKT karena konsekuensi perubahan perundang-undangan. Ketika memiliki SKT, CMARs tidak menemui masalah atau dipersulit ketika berhadapan dengan birokrasi, termasuk mendapatkan kemudahan (mendapatkan jatah) bantuan sosial atau hibah. Namun di sisi lain, CMARs menganggap bahwa keberadaan SKT akan memperlumit organisasi masyarakat sipil untuk melakukan kerja-kerja sosial maupun advokasi serta monitoring terhadap kerja-kerja pemerintah. Kerumitan dimaksud dialami ketika suatu organisasi bersikap kontra terhadap kebijakan pemerintah dan ini pasti menjadi catatan tersendiri bagi pemerintah. Setidaknya organisasi tersebut diberi stigma sebagai

---

<sup>60</sup> FDG dilaksanakan oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Surabaya pada 3 November 2017 pukul 14.00 dan bertempat di The Alana Hotel.

ormas yang tidak patuh kepada pemerintah. Tidak tertutup kemungkinan SKT menjadi media intervensi dan kontrol birokrasi terhadap organisasi masyarakat sipil.

Pendapat yang tidak jauh berbeda disampaikan oleh responden dari Muhammadiyah. Menurutnya, dengan memiliki SKT suatu organisasi lebih mudah mendapatkan akses dan fasilitas dari pemerintah daerah. Namun ditegaskan pula bahwa pemerintah tidak boleh membedakan pelayanan terhadap organisasi yang telah memiliki SKT atau tidak, termasuk tetap harus mendapatkan bantuan dana dari pemerintah. Responden menyarankan agar ada ruang lain selain SKT yang memungkinkan bagi organisasi mendapatkan fasilitas pemberdayaan.

## 2. Analisis

Perwali 24/2016 memiliki target pengaturan yang spesifik, yaitu *Organisasi Kemasyarakatan, Badan, dan Lembaga* sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 1. Objek atau target pengaturan dari perwali ini adalah pengendalian, monitoring, dan evaluasi aktivitas Organisasi Kemasyarakatan, Badan, dan Lembaga melalui kewajiban mendaftarkan dan memiliki Surat Keterangan Terdaftar (SKT).

Dalam implementasinya, Perwali 24/2016 sesungguhnya belum menyesuaikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Adanya putusan MK atas permohonan *judicial review* UU Ormas mengubah pemberlakuan atas kewajiban kepemilikan SKT<sup>61</sup>. *Pertama*, pendaftaran ormas bersifat sukarela dan ormas yang tidak mendaftarkan tetap harus diakui dan dilindungi eksistensinya. *Kedua*, tidak dikenal ormas berdasarkan ruang lingkup kewilayahan.

Pasca-diterbitkannya Perwali 24/2016, ormas yang belum mendaftarkan diri dan mempunyai SKT tidak bisa mengakses pelayanan publik, misalnya peminjaman fasilitas milik pemerintah kota dan menerima dana hibah atau bansos.<sup>62</sup> Di sisi lain, Pemerintah Kota Surabaya dalam hal ini diwakili Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Bakesbangpol), tidak pernah menjelaskan kegunaan lebih lanjut dari pendaftaran ormas. Benar tidaknya ormas yang belum memiliki SKT tidak memperoleh akses terkait hibah dan bantuan sosial selalu menjadi rumor, karena tidak pernah tersedia penjelasan yang valid dari otoritas setempat.

Di tengah ketidakjelasan bagi ormas yang tidak memiliki SKT, justru dari pihak Bakesbangpol mengakui minimnya ormas yang mendaftarkan dan memiliki SKT disebabkan karena adanya pilihan “dokumentasi administrasi” lainnya seperti kepemilikan Surat Keputusan dari Menteri Hukum dan HAM (bagi ormas yang memilih badan hukum) atau sekedar memiliki akta notaris. Akibatnya pihak Bakesbangpol sulit untuk melakukan fungsi monitoring dan evaluasi dalam kepemilikan SKT. Situasi ini tidak terlepas dari pandangan kalangan organisasi masyarakat sipil di Kota Surabaya yang menganggap kepemilikan SKT

---

<sup>61</sup> Putusan MK dibacakan pada 23 Desember 2014, atas permohonan *judicial review* yang diajukan oleh Muhammadiyah (putusan Nomor 82/PUU-XI/2013) dan KKB sebagai salah satu pemohon (putusan Nomor 3/PUU-XII/2014).

<sup>62</sup> Wawancara dengan Bapak Anjar, Staf Bidang Kebangsaan dan Politik – Pendaftaran SKT Bakesbangpol Surabaya), pada hari Jum’at, 6 Oktober 2017.

di Bakesbangpol tidak memberikan dampak signifikan. Pandangan ini tentu saja berasal dari pengalaman dan tingkat relasi yang berbeda antara satu organisasi dengan organisasi lainnya (dengan Bakesbangpol Kota Surabaya).

Perlu diketahui bahwa sejak UU 8/1985 diganti oleh UU 17/2013, pengaturan tentang mekanisme pendaftaran ormas, termasuk di dalamnya kepemilikan SKT, diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (PP 58/2016). Kemudian secara lebih teknis diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2017 tentang Pendaftaran dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan (Permendagri 57/2017).

Ketentuan pada Permendagri 57/2017 Pasal 1 angka 2 mendefinisikan SKT sebagai dokumen yang diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri yang menyatakan ormas tidak berbadan hukum telah terdaftar pada administrasi pemerintahan. Dari definisi tersebut diketahui bahwa kepemilikan SKT tertuju hanya pada ormas yang tidak berbadan hukum. Lantas, bagaimana dengan ormas yang berbadan hukum? Berdasarkan Pasal 15 UU 17/2013 dan Pasal 5 PP 58/2016, ormas yang berbadan hukum dinyatakan terdaftar, layaknya ormas yang tidak berbadan hukum yang telah memiliki SKT. Namun status terdaftar ormas yang berbadan hukum tidak diikuti dengan kepemilikan SKT. Ketika suatu ormas telah mendapatkan pengesahan status (badan hukum), maka di saat bersamaan ormas tersebut telah terdaftar. Artinya fungsi SKT secara tidak langsung melekat dalam status sebagai badan hukum.

Efektivitas pemberlakuan Perwali 24/2016 juga dipertanyakan oleh sejumlah ormas. Mereka beranggapan bahwa keluhan atau protes terhadap pelayanan publik yang berlangsung di Kota Surabaya tidak mutlak harus disampaikan dengan terlebih dahulu menunjukkan kepemilikan SKT. Malah terkadang sebagian dinas atau SKPD membuka saluran aspirasi publik dalam mengawasi jalannya pelayanan publik, dengan tidak mempersoalkan atau mengharuskan suatu ormas memiliki SKT lebih dulu.

Tidak dapat dipungkiri pula bahwa dalam kesempatan yang berbeda, kadangkala pemberlakuan Perwali 24/2016 memberikan dampak pada kegiatan organisasi. Salah satu responden pernah menyatakan bahwa kepemilikan SKT “diributkan” saat kegiatan organisasi (dari responden) sedang dipantau. Apabila tidak sesuai dengan AD/ART yang dimiliki organisasinya, maka Bakesbangpol dapat memanggil serta memberikan pembinaan serta masukan untuk melakukan kegiatan sesuai dengan AD/ART. Bahkan Bakesbangpol sampai mengingatkan jika ormas tersebut ingin melakukan (kegiatan yang berbeda dengan AD/ART), maka ormas tersebut harus melakukan penggantian AD/ART (dalam rangka penyesuaian).<sup>63</sup>

Langkah “pembinaan” yang diterapkan Bakesbangpol Kota Surabaya dapat menjadi kekhawatiran tersendiri. Demi keabsahan administrasi, otoritas formal dapat memberikan

---

<sup>63</sup> *Ibid.*



label atau stigma tersendiri terhadap ormas yang tidak memiliki SKT. Mereka acapkali diposisikan hingga beratribut “tidak jelas, ilegal, dan akan ditertibkan” atau dengan bahasa lain “dibekukan”. Oleh karena itu, otoritas formal perlu mendata ormas-ormas yang masih aktif dan yang tidak, sekali lagi demi keabsahan administrasi. Langkah pendataan ini tidak selalu terkait dengan kepemilikan dan status SKT yang masih berlaku, tapi juga kewajiban ormas (sekalipun tidak terdaftar atau memiliki SKT) untuk menyampaikan laporan ke pemda. Laporan dimaksud bisa terkait dengan kegiatan yang direncanakan, perubahan kepengurusan maupun domisili.

### 3. Kesimpulan

Dari hasil temuan dan analisis tentang pengaturan SKT di Kota Surabaya, setidaknya terdapat tiga poin penting yang dapat dijadikan kesimpulan, antara lain:

1. Tertib administrasi sekaligus validasi data ormas menjadi latar belakang dan sasaran yang ingin dicapai dari kebijakan Perwali 24/2016. Sekalipun pada akhir Desember 2014 ada putusan MK tentang kepemilikan SKT yang tidak lagi bersifat wajib, Perwali 24/2016 masih mengacu pada aturan (dalam hal ini Pasal 23 Perda 2/2012) yang sifat pengaturannya justru berlawanan dengan putusan MK. Pasal 23 Perda 2/2012 masih mewajibkan lembaga (termasuk dalam hal ini kategori ormas sebagaimana dimaksud dalam UU Ormas) mendaftarkan diri kepada pemerintah daerah.
2. Secara umum, materi muatan Perwali 24/2016 lebih mencerminkan kerja birokrasi, meskipun kebutuhan lebih lanjut, seperti penyediaan data hingga fasilitasi hibah dan bantuan sosial (bansos) tidak terlalu eksplisit diatur. Mengingat porsi terbanyak pengaturan tentang SKT ada pada aturan sektor sosial kesejahteraan, termasuk di dalamnya berbagai peraturan tentang dana hibah maupun bantuan sosial (bansos). Secara spesifik ini tertuju kepada kualifikasi penerima dana hibah maupun bansos dan mekanisme pengajuannya.

Naskah Akademik UU 17/2013 sempat mengulas keberadaan SKT. Menurut Naskah Akademik RUU Ormas (yang kemudian menjadi UU 17/2013), kepemilikan SKT seringkali menjadi syarat fasilitasi dan pemberdayaan ormas yang diselenggarakan oleh pemerintah. Dari riwayat pengaturan SKT, sejak UU 8/1985 dan UU 17/2013, termasuk peraturan pelaksanaannya, kita dapat menyimpulkan bahwa setidaknya ada dua hal yang mendasari ide SKT, yaitu (i) pendataan ormas dan keabsahan administrasi; dan (ii) syarat fasilitasi dan pemberdayaan ormas.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Berdasar pada Laporan Monev UU Ormas Tahun Ketiga (2 Juli 2015 – 2 Juli 2016), permintaan kepada ormas untuk mendaftar, termasuk memperbarui keberlakuan SKT, hampir selalu diikuti dengan sebuah konsekuensi kebijakan, seperti persyaratan bagi ormas yang ingin mendapatkan (fasilitas) pelayanan dan dana hibah/bantuan sosial (bansos). Langkah ini ditunjukkan oleh Pemerintah Kabupaten Rejang Lebong, Provinsi Jawa Tengah, Kota Blitar, dan Kabupaten Sumedang. Tidak hanya di tingkat lokal, ketentuan bagi ormas untuk mengakses dana hibah/bansos diatur pula oleh Kementerian Dalam Negeri melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 900/4627/SJ tentang Penajaman Ketentuan Pasal 298 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Dana Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD (diterbitkan pada 18 Agustus 2015).

3. Sekalipun mengatur rangkaian prosedur pendaftaran yang kemudian menjadi satu input ketersediaan data ormas di wilayah Kota Surabaya, namun Perwali 24/2016 sendiri tidak menyediakan mekanisme monitoring dan evaluasi terhadap implementasi kebijakan pengenaan SKT. Dengan demikian, persepsi dan penilaian terhadap efektifitas SKT bisa berbeda di lingkungan birokrasi hingga pemangku kepentingan Perwali 24/2016. Ketiadaan evaluasi mengakibatkan kita tidak dapat mengetahui kemanfaatan SKT untuk kepentingan di luar sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, termasuk seberapa relevan kapasitas atau tingkat kontribusi kebijakan SKT (mulai dari mekanisme pengajuan, format hingga monitoring dan evaluasi) dengan penciptaan tata kelola organisasi masyarakat sipil yang akuntabel dan profesional.

## **BAB IV ANALISIS**

### **1. LATAR BELAKANG DAN SASARAN KEBIJAKAN PENGATURAN SKT**

Secara umum, kebijakan pengaturan mengenai Surat Keterangan Terdaftar (SKT) di berbagai daerah—khususnya Kota Bogor, Kota Salatiga, dan Kota Surabaya—diperuntukkan bagi semua organisasi masyarakat sipil atau organisasi nirlaba yang ada di wilayah tersebut. Dalam hal ini, kebijakan pengaturan mengenai SKT di Kota Bogor ditujukan bagi badan/lembaga kemasyarakatan yang bersifat nirlaba, sukarela, dan sosial di Kota Bogor. Kebijakan ini diperuntukkan bagi badan/lembaga kemasyarakatan di semua bidang kehidupan, seperti bidang agama, kepercayaan kepada Tuhan YME, hukum, sosial, ekonomi, kesehatan, pendidikan, SDM, penguatan demokrasi Pancasila, pemberdayaan perempuan, lingkungan hidup dan sumber daya alam, kepemudaan, profesi, hobi, hingga senia dan budaya.<sup>65</sup> Di Kota Salatiga, kebijakan pengaturan SKT ditujukan bagi organisasi kemasyarakatan (ormas), organisasi kemahasiswaan, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan seni budaya. Di Kota Surabaya, kebijakan pengaturan SKT ditujukan bagi ormas, badan, dan lembaga yang ada di Kota Surabaya.

Kebijakan pengaturan mengenai Surat Keterangan Terdaftar (SKT) di berbagai daerah ini menitikberatkan pada proses pencatatan terhadap keberadaan organisasi masyarakat sipil (OMS) pada administrasi pemerintahan daerah setempat. Proses pencatatan ini juga didahului dengan kewajiban dan keharusan bagi setiap OMS untuk mendaftarkan organisasinya di pemerintah daerah. Tidak hanya itu, biasanya proses pencatatan ini juga akan diikuti dengan proses *monitoring* dan evaluasi terhadap kegiatan-kegiatan OMS di pemerintahan daerah setempat.

Penerbitan kebijakan pengaturan mengenai SKT di berbagai daerah ini merupakan perwujudan dari penyelenggara pemerintah daerah dalam menciptakan tertib administrasi. Hal tersebut terlihat dalam salah satu pertimbangan sebagai salah satu alasan penerbitan Perwali Kota Bogor 24/2016, dalam hal ini guna menciptakan tertib administrasi pendaftaran Badan dan lembaga kemasyarakatan yang bersifat Nirlaba, Sukarela, dan Sosial di Kota Bogor. Tidak hanya tertib administrasi, kewajiban pendaftaran bagi badan dan lembaga kemasyarakatan ini dijadikan instrumen pengakuan secara resmi atau legalitas dari pemerintah dan masyarakat.

Tidak jauh berbeda dengan di Kota Bogor, lahirnya SK Walikota Salatiga No. 220.05/33/504 bertujuan untuk mewujudkan tertiba administrasi seluruh ormas di Kota Salatiga. Di dalam pertimbangan kebijakan ini, disebutkan bahwa penerbitan SK dalam rangka meningkatkan peran serta aktif ormas, organisasi kemahasiswaan, LSM, dan seni budaya dalam mendukung program pembangunan dan kemasyarakatan di Kota Salatiga. Akan tetapi, tidak dapat dipungkiri bahwa lahirnya kebijakan ini juga dilatarbelakangi oleh maraknya ormas yang cenderung radikal, seperti ISIS, Gafatar, dan lain-lain.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Lihat Pasal 3 ayat (2) Peraturan Walikota Bogor Nomor 24 Tahun 2016

<sup>66</sup> Koran Wawasan, 27 Juli 2016

Hal serupa pun terjadi di Kota Surabaya. Latar belakang dari penerbitan Perwali Kota Surabaya 24/2016 adalah dalam rangka pengendalian, monitoring, dan evaluasi aktivitas/kegiatan yang dilakukan oleh ormas, badan, dan lembaga yang dibentuk oleh masyarakat. Selain itu, perwali tersebut juga dilatarbelakangi oleh kebutuhan implementasi dari ketentuan Pasal 23 ayat (3) Perda Kota Surabaya No. 2 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Tafsir atas Pasal 23 ayat (3) Perda 2/2012 tidak terlepas dari ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial wajib mendaftarkan kepada pemerintah daerah. Hal ini juga menjelaskan bahwa perwali ini diterbitkan agar pelaksanaan pendaftaran bagi ormas, badan, dan lembaga dapat dilaksanakan dengan tertib, efektif, dan efisien.

## **2. PENGARUH PUTUSAN MK TERHADAP SASARAN KEBIJAKAN PENGATURAN SKT**

Kebijakan pendaftaran bagi organisasi kemasyarakatan (ormas) di daerah masih mengikuti rezim administrasi yang dibentuk oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) pada tahun 2012 meskipun ketentuan-ketentuan di dalamnya telah dicabut pasca putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2013. Kemendagri mengeluarkan Permendagri No. 57 Tahun 2017 tentang Pendaftaran dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan yang menghapus kewajiban pendaftaran bagi ormas tidak berbadan hukum – yang awalnya diatur di dalam Permendagri No. 33 Tahun 2012 – sehingga kepemilikan surat keterangan terdaftar (SKT) bagi ormas sesungguhnya menjadi bersifat sukarela. Namun demikian, rejim administrasi 2012 masih membayangkan lanskap tata kelola keormasan yang ada di Kota Bogor, Kota Salatiga, dan Kota Surabaya yang menjadi penyebab lahirnya kesenjangan antar ormas dalam mengkapitalisasi hak-hak yang dimilikinya di ruang publik.

Lanskap administrasi pendaftaran ormas yang diatur melalui Permendagri No. 33 Tahun 2012 sesungguhnya merupakan representasi langsung dari metode pengendalian ormas yang dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru melalui penerbitan UU No. 8 Tahun 1985 tentang Ormas. Pengesahan UU No. 17 Tahun 2013 tentang Ormas memang bermaksud menggantikan undang-undang yang lama namun marwah pengaturannya masih memasukkan aspirasi UU 8/1985 sehingga penerbitan UU No. 17/2013 tak lain adalah legitimasi atas Permendagri No. 33/2012 yang sejak awal mewajibkan ormas tak berbadan hukum untuk memiliki SKT sebagai syarat terdaftar dalam basis data pemerintah. Kebijakan daerah yang berlaku di Kota Bogor, Kota Salatiga dan Kota Surabaya muncul setahun sebelum akhirnya Permendagri mencabut ketentuan yang lama dengan ketentuan baru. Akan tetapi, bagaimanapun juga, kebijakan administrasi ormas di kota-kota itu muncul setidaknya tiga tahun setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pendaftaran ormas harus bersifat sukarela sehingga semestinya tidak perlu ada kewajiban bagi ormas untuk memiliki SKT, apalagi melakukan pendaftaran ke pemerintah. Pada praktiknya, kota-kota itu masih menjadi wakil dari aspirasi model pengendalian Orde Baru terhadap ormas yang mestinya sudah usang (*obsolete*) sejak rejim itu tumbang tahun 1999.

Kota Bogor dan Kota Surabaya menerbitkan peraturan ihwal pendaftaran ormas pada tahun 2016 sedangkan Kota Salatiga memiliki surat keputusan tentang pembentukan tim

pengawas ormas yang dibentuk pada bulan Januari 2017. Baik Kota Bogor dan Kota Surabaya mendasarkan pengaturan pendaftaran ormasnya pada Permendagri 33 Tahun 2012 sementara kebijakan ormas di Kota Salatiga semata-mata adalah penetapan (*beschikking*) atas pelaksanaan fungsi Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Kota Salatiga. Melalui kebijakan tersebut, ormas-ormas di Kota Bogor, Kota Surabaya, dan Kota Salatiga diwajibkan untuk mendaftarkan keberadaannya ke pemerintah daerah melalui Kesbangpol. Meskipun kewajiban pendaftaran tersebut semata-mata dilakukan pemerintah untuk keperluan pendataan, SKT akhirnya menjadi instrumen untuk mengeksklusi ormas-ormas dari proses pengambilan keputusan publik dan sumber daya publik, seperti dana hibah dari pemerintah daerah.

### **1. Dari Rezim Administratif ke Rezim Pengendalian**

Pendaftaran ormas memang bertujuan untuk menciptakan tertib administrasi di daerah namun kewenangan pendaftaran dilimpahkan pada instansi yang berbeda-beda di tiap daerah. Kota Bogor mengesahkan Perwali No. 24 Tahun 2016 Seri E No. 16 tentang Pedoman Pendaftaran dan Prosedur Pemberian Surat Keterangan Terdaftar bagi Badan/Lembaga Kemasyarakatan yang Bersifat Nirlaba, Sukarela, dan Sosial di Kota Bogor. Seluruh ormas di Kota Bogor merentang sejumlah 16 bidang persoalan mulai dari agama hingga olahraga diharuskan mendaftarkan dirinya dengan menyampaikan permohonan pendaftaran ke Bagian Umum Sekretariat Daerah. Sementara itu, kewenangan pendaftaran ormas di Kota Surabaya, berdasarkan Perwali No. 24 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penerbitan Surat Keterangan Terdaftar Bagi Organisasi Kemasyarakatan, Badan, dan Lembaga di Kota Surabaya, dilimpahkan kepada Dinas Sosial bagi ormas yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial, dan Kesbangpol untuk ormas lainnya. Nantinya, penerbitan SKT dilakukan oleh salah satu di antara dua instansi tersebut sesuai dengan bidang kerja ormas yang mendaftar. Di Kota Salatiga, hanya Kesbangpol yang berwenang dalam pendaftaran dan penerbitan SKT ormas di daerah tersebut berdasarkan Keputusan Walikota Salatiga Nomor 220.05/33/504 tentang Tim Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Organisasi Masyarakat dan Seni Budaya Tahun 2017. Sementara itu, Kota Bogor memberikan kewenangan kepada setidaknya 14 instansi daerah dalam hal pendaftaran dan penerbitan SKT sesuai dengan kecocokan bidang kerja tiap-tiap instansi dengan ormas.

Sejak awal, SKT memang diniatkan untuk menjadi instrumen pengintaian (*surveillance*) pemerintah sehingga seluruh ormas diwajibkan untuk mendaftarkan dirinya. Perubahan dari UU No. 8 Tahun 1985 ke UU No. 17 Tahun 2013 tidak sama sekali mengubah rezim hukum keormasan yang dibawa Orde Baru menjadi sistem yang lebih demokratis. Selain kewajiban registrasi, pemerintah juga berhak mengetahui perubahan-perubahan yang terjadi di dalam ormas mulai dari struktur kepengurusan (Pasal 30 UU 17/2013) hingga perubahan AD/ART (Pasal 36) sehingga ruang intervensi birokrasi ke dalam kebijakan-kebijakan ormas itu sendiri terbuka begitu lebar. Model inilah yang dikembangkan di daerah-daerah seperti Kota Bogor, Kota Surabaya, dan Kota Salatiga. Penerbitan Perwali Kota Surabaya sendiri dilakukan “*dalam rangka pengendalian, monitoring, dan evaluasi aktifitas/kegiatan yang dilakukan oleh ormas*” sehingga pemerintah daerah dapat secara

langsung melakukan identifikasi dini kegiatan-kegiatan ormas yang dapat menimbulkan konflik.<sup>67</sup> Di Kota Salatiga, penerbitan SK Walikota terkait dengan munculnya kelompok-kelompok urakan dan radikal seperti ISIS<sup>68</sup> sekaligus sebagai antisipasi pemerintah daerah merespon sejumlah kasus bentrok antar masyarakat dengan ormas, seperti yang terjadi pada kelompok Gafatar di Kalimantan Timur pada awal 2016 lalu, hal yang juga tercemrin di dalam pembentukan Perwali Kota Bogor.

Ormas-ormas di Kota Bogor, Kota Salatiga, dan Kota Surabaya mengakui bahwa ketentuan pendaftaran memberikan beban sendiri terhadap kerja-kerja mereka karena berarti pemerintah memiliki sarana untuk memantau kegiatan-kegiatan ormas. Melalui kewajiban registrasi, pemerintah sesungguhnya tengah melakukan pendisiplinan (*docilisasi*) terhadap kemungkinan ormas-ormas yang bersikap asertif mengenai pemerintah.<sup>69</sup> Putusan MK No. 82/PUU-XI/2013 telah menyatakan bahwa model registrasi semacam itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 karena ormas mestinya diberikan kebebasan untuk memutuskan secara otonom terkait dengan pendaftaran dirinya ke dalam basis data pemerintah. Tiga tahun setelah putusan tersebut terbit, lanskap administrasi keormasan masih tidak banyak berubah – bahkan tak berubah sama sekali. Setelah enam tahun pengesahan UU No. 17 Tahun 2013, hanya Kota Bogor, Surabaya, dan Salatiga yang memiliki kebijakan yang spesifik mengatur pendaftaran ormas, di mana nafas putusan MK sama sekali tak berbekas di dalamnya.

Kepala Kesbangpol Kota Bogor menyadari bahwa pasca putusan MK, kepemilikan SKT menjadi bersifat sukarela sehingga ormas-ormas di Kota Bogor memang tidak diharuskan mendaftarkan diri ke pemerintah daerah. Akan tetapi, pada level implementasi kebijakan, isi putusan MK tidak memiliki makna sama sekali sehingga sesungguhnya tidak ada yang berubah dari tata kelola keormasan yang represif di Kota Bogor.<sup>70</sup> Kebutuhan Pemerintah Kota Bogor untuk melakukan fungsi kontrol – istilah yang juga muncul di Kota Salatiga dan Kota Surabaya – harus tetap dilakukan untuk mempermudah pengawasan terhadap aktivitas ormas.

*Kepemilikan SKT membuat kerumitan tersendiri dengan adanya intervensi serta stigma dini terhadap pergerakan lembaga tersebut, sehingga nalar kritis masyarakat sipil akan dihilangkan dengan adanya fungsi kontrol oleh Pemda.<sup>71</sup>*

Baik di Kota Bogor, Kota Salatiga, dan Kota Surabaya, kepemilikan SKT masih menentukan apakah ormas tertentu boleh mengakses dana hibah dan fasilitas lainnya yang disediakan pemerintah daerah. Di Kota Salatiga, misalnya, pemerintah daerah selalu menghimbau agar ormas yang hendak memperoleh dana hibah harus memiliki SKT terlebih

---

<sup>67</sup> Wawancara dengan Bapak Anjar., *op.cit.*

<sup>68</sup> Koran Wawasan 27 Juli 2016.

<sup>69</sup> Wawancara dengan Bapak Maksun Syam, Aktivist Sajogyo Institute di Bogor, Jawa Barat pada 19 Oktober 2017.

<sup>70</sup> Wawancara dengan Bapak Fordinan., *op.cit.*

<sup>71</sup> Wawancara dengan Mukhamad Iqbal, Pengurus Harian CMARs Kota Surabaya pada 25 Oktober 2017

dahulu.<sup>72</sup> Di sisi lain, kendati SKT hanya diperuntukkan bagi ormas yang tidak berbadan hukum, penerapannya berbeda di tiap daerah. Muhammadiyah Kota Surabaya, misalnya, harus mengurus SKT kendati dirinya telah tercatat sebagai organisasi berbadan hukum yayasan.<sup>73</sup> PC IPNU Kota Salatiga selama ini berbadan hukum otonom yang status badan hukumnya didasarkan pada surat keputusan yang dikeluarkan oleh Nahdlatul Ulama pusat, sebagai badan hukum perkumpulan.

Firman, Pengurus Pemuda Muhammadiyah Kota Bogor, berpendapat kendati putusan MK merupakan terobosan penting dalam demokrasi di Indonesia, putusan itu belum dapat diimplementasikan karena terhambat oleh struktur birokrasi yang telah mapan.<sup>74</sup> Meskipun Kesbangpol Kota Bogor menyadari bahwa pendaftaran ormas sesungguhnya bersifat sukarela, tuntutan birokrasi model draconian – yang sejak 1985 telah ditabalkan melalui rezim Orde Baru – tak juga dapat diselesaikan hanya dengan ‘mengutip’ putusan MK ke dalam kebijakan yang baru. Kesbangpol Kota Surabaya mengakui bahwa di kotanya beberapa ormas sengaja tidak melakukan registrasi karena memang tidak ada kewajiban untuk melakukannya. Akan tetapi, persoalan muncul ketika pada akhirnya ‘keterdaftaran’ ormas di Kota Surabaya menjadi prasyarat untuk mengdiskualifikasi ormas yang layak memperoleh sumber daya pemerintah daerah. Hal yang sama terjadi pula di Salatiga yang memang pendaftaran ormas disadari mestinya bersifat sukarela namun tetap menjadi pertimbangan dalam menentukan keterlibatan ormas dalam proses pengambilan kebijakan.

Permendagri No. 57 Tahun 2017 diundangkan oleh Pemerintah pada tanggal 31 Juli 2017 untuk menggantikan Permendagri No. 33 Tahun 2012 sebagai respon terhadap Putusan MK No. 82/PUU-XI/2013. Putusan itu menyatakan bahwa pendaftaran ormas bersifat sukarela sehingga ormas yang tidak mendaftar tetap harus diakui dan dilindungi eksistensinya. Meski tidak dinyatakan secara eksplisit, Permendagri No. 57 Tahun 2017 menghilangkan ketentuan tentang kewajiban mendaftar bagi ormas sehingga registrasi dimaknai dalam konteks pilihan bebas ormas, bukan perintah sebagaimana permendagri yang lama. Keterdaftaran ormas diposisikan semata-mata sebagai instrumen pendataan, bukan sebagai pengakuan. Hal lain yang berkaitan dengan putusan MK adalah bahwa Permendagri No. 57 Tahun 2017 melakukan sentralisasi penerbitan SKT langsung dari Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum. Berbeda dengan peraturan yang lama di mana SKT untuk ormas di daerah dapat diterbitkan oleh kepala daerah, pasca putusan MK seluruh permohonan SKT disampaikan langsung kepada Kemendagri melalui Direktur Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum dan diterbitkan hanya oleh instansi yang sama. Aturan ini adalah konsekuensi dari putusan MK yang menyatakan bahwa tidak dikenal lagi ormas berdasarkan ruang lingkup kewilayahan. Sebelumnya, undang-undang membagi ormas ke dalam lingkup nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

Sebagaimana yang telah disampaikan di awal, bahwa kebijakan pendaftaran ormas di daerah masih merujuk pada rezim perizinan ormas tahun 2012 sekalipun normanya telah

---

<sup>72</sup> Wawancara dengan Bapak Zein, *op.cit.*

<sup>73</sup> Wawancara dengan Bapak M. Arif An, Pengurus Muhammadiyah Kota Surabaya, Jawa Timur pada 8 Oktober 2017.

<sup>74</sup> Wawancara dengan Bapak Firman, Pengurus Muhammadiyah Kota Bogor, di Bogor, Jawa Barat

didelegitimasi melalui putusan MK. Keinginan ormas agar hak mereka diakui tanpa prasyarat registrasi kontradiktif dengan kebutuhan pemerintah daerah untuk melakukan fungsi kontrol terhadap kegiatan ormas kendati mereka sadar bahwa pendaftaran ormas memang berbasis pada kesukarelaan. Dengan mengubah SKT yang sebenarnya merupakan instrumen pendataan belaka (kuantitatif) menjadi instrumen pengakuan (rekognisi), dengan sendirinya menciptakan norma yang bersifat memaksa bahwa ormas harus melakukan pendaftaran agar memperoleh akses (baik dukungan politik maupun finansial) untuk mempertahankan eksistensi mereka. Efek sampingnya, pendaftaran ormas menjadi sangat politis – bahkan bagi ormas itu sendiri – karena justru menempatkan ormas sebagai aktor yang subordinat di hadapan pemerintah. SKT menjadi alat bagi pemerintah untuk mempertontonkan kekuasaannya manakala sedang berkonfrontasi dengan ormas di lapangan.<sup>75</sup> Pemberlakuan SKT membuat ormas menjadi tidak mandiri dan bergantung kepada elit birokrasi lokal karena adanya ketergantungan terhadap fasilitas bantuan pendanaan.

### **3. PENGGUNAAN INSTRUMEN SKT UNTUK KEPENTINGAN DI LUAR SASARAN KEBIJAKAN PENGATURAN SKT**

SKT berkembang menjadi instrumen hegemoni ketimbang sekedar menjadi penanda statistik/kuantitatif untuk mendata jumlah ormas yang ada di daerah. Proses pendataan dan pendaftaran dilakukan dengan pendekatan kekuasaan, di mana SKT dikapitalisir oleh pemerintah untuk memaksa ormas mendaftarkan dirinya. Akses terhadap dana hibah, fasilitas sarana dan prasarana pemerintah daerah – semua yang dibutuhkan ormas untuk berkembang – digunakan untuk mengisi ‘nilai’ pada SKT. Ini adalah sumber daya yang secara langsung disediakan oleh aparat birokrasi di mana indikator untuk menilai apakah sebuah ormas layak memperoleh akses terhadap sumber daya tersebut digeneralisasi sedemikian rupa dalam kerangka kepentingan birokrat. Pengalaman sejumlah ormas juga memperlihatkan bahwa SKT mengokupasi ruang publik (*Öffentlichkeit*) di mana semestinya akses terhadap hak asasi manusia tidak dibatasi sebagai konsekuensi dari karakter ruang publik yang deliberatif. Dalam konteks ini, SKT dipergunakan sebagai ‘standar nilai’ bagi ormas yang mengakses hak-hak atas pemanfaatan ruang publik seperti ijin melakukan penelitian, berkumpul di lapangan terbuka milik umum, hingga mengurus pinjaman di bank. Ini adalah sumber daya kapital non-birokrasi yang dihegemoni oleh SKT.

Maina Kiai, Pelapor Khusus PBB untuk Kebebasan Berserikat dan Berkumpul Secara Damai, menyampaikan dalam laporannya bahwa akses terhadap sumber daya (*resources*) merupakan aspek yang esensial untuk mendukung operasionalisasi dan eksistensi ormas. Akses yang dimaksud meliputi hak untuk mencari (*seek*), memperoleh (*secure*), dan menggunakan (*use*) sumber daya. Sumber daya ini meliputi pemberian dana (*financial transfers*) (donasi, *grant*, kontrak, *sponsorship*, investasi sosial, dll.), pinjaman (*loan*) dan bentuk-bentuk bantuan finansial lain bagi dari individu maupun institusi privat maupun publik, donasi dalam bentuk barang (*in-kind donation*), sumber daya material, sumber daya manusia, akses kepada bantuan internasional dan solidaritas, kemampuan untuk melakukan

---

<sup>75</sup> Wawancara dengan Bapak Maksum Syam, *op cit*.



perjalanan dan berkomunikasi tanpa gangguan, serta hak untuk dilindungi oleh Negara.<sup>76</sup> Singkatnya, akses terhadap sumber daya meliputi sumber daya manusia, sumber daya material, dan sumber daya keuangan.

Melalui SKT, secara tidak langsung pemerintah melakukan seleksi terhadap ormas sehingga ormas-ormas yang memilih untuk tidak mengikuti alur perizinan yang rumit akan terpinggirkan dari proses mengembangkan ruang publik yang kritis. Hal ini bukan berarti bahwa pembatasan akses bagi ormas tidak dapat dibatasi. Pembatasan dapat dilakukan oleh Negara sepanjang pembatasan dilakukan dengan undang-undang, berdasarkan alasan-alasan yang sah, dilakukan dengan proporsional dan memang dibutuhkan, serta terdapat ruang kritik bagi proses pengambilan keputusan tersebut. Apakah SKT *per se* telah merepresentasikan syarat-syarat pembatasan sebagaimana disyaratkan oleh prinsip-prinsip HAM masih diragukan karena ormas pada kenyataannya lebih banyak dirugikan. Dalam banyak kasus, SKT justru menjadi sumber persoalan karena ormas menjadi kesulitan mengakses sumber daya dan terasing dalam proses pengambilan kebijakan di pemerintah.

Dana hibah merupakan sumber daya finansial yang diberikan oleh pemerintah daerah yang dialokasikan secara khusus di dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Bagi ormas, dana hibah adalah salah satu sumber pembiayaan yang cukup penting untuk mendukung keberlanjutan kegiatan-kegiatan mereka. Maina Kiai mengatakan bahwa sumber daya keuangan merupakan hal vital dalam mendukung perkembangan ormas bukan hanya terhadap kemajuan institusionalnya semata melainkan juga dalam meningkatkan kualitas penikmatan hak secara umum. Dana hibah ini meliputi dana yang diberikan baik oleh institusi publik maupun institusi privat, baik dalam skala domestik, regional, maupun internasional.

Dana hibah yang berasal dari APBD merupakan wujud dari komitmen pemerintah daerah untuk ikut serta dalam menjalankan kewajiban HAM-nya, sebagaimana dimandatkan di dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Tahun 2018, Pemerintah Kota Bogor mengalokasikan anggaran untuk dana hibah sebesar Rp. 138 milyar, naik secara drastis dibandingkan dengan alokasi tahun 2017 sebesar Rp. 79 milyar.<sup>77</sup> Sementara itu, dana hibah yang dialokasikan Pemerintah Kota Salatiga di tahun 2017 sebesar Rp. 6,6 milyar.<sup>78</sup> Pemerintah Kota Surabaya menyediakan anggaran sebesar Rp. 132 milyar sebagai dana hibah di tahun 2017.<sup>79</sup> Dengan jumlah itu, dana hibah dari pemerintah daerah merupakan peluang penting yang dapat dimanfaatkan bagi pengembangan ormas. Sebagai gambaran, dengan jumlah kurang dari Rp. 7 milyar, peluang ormas-ormas di Kota Salatiga untuk memperoleh dana hibah semakin kecil karena ormas-ormas harus ‘berkompetisi’ di antara 127 ormas yang ada di Kota Salatiga.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Lihat Maina Kiai, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/HRC/23/29, hlm. 5.

<sup>77</sup> Lihat <http://jabar.pojoksatu.id/bogor/2018/02/23/dana-hibah-bansos-di-kota-bogor-membengkak-tahun-ini-capai-rp138-miliar/>, diakses pada 9 Januari 2018

<sup>78</sup> Lihat Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 12 Tahun 2016 tentang APBD 2017.

<sup>79</sup> Lihat Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 8 Tahun 2017 tentang APBD 2017.

<sup>80</sup> Data Ormas Kota Salatiga 2017, Kesbangpol Kota Salatiga.

Bagi ormas, SKT merupakan pintu masuk untuk memperoleh dana hibah karena menjadi instrumen pengakuan bagi pemerintah terhadap ormas.<sup>81</sup> Rekognisi melalui SKT merupakan proses penyaringan pertama yang dilakukan oleh pemerintah untuk menilai kelayakan sebuah ormas. Akan tetapi, proses pembuatan yang rumit dan mahal<sup>82</sup> sesungguhnya sangat mengganggu kerja-kerja ormas di lapangan. Menggunakan SKT sebagai syarat pada satu sisi dilakukan pemerintah untuk sekaligus melakukan pendataan namun di sisi lain juga menjadi instrumen politik untuk memilih ormas-ormas yang dianggap relatif netral dengan pemerintah.

*Ada beberapa LSM yang murni mandiri, punya platform, ideologi, kerangka acuan, kerja, punya kerjasama se, tapi ada juga yang dipakai untuk alat kepentingan fundraiser, dipakai untuk kepentingan lembaga.*<sup>83</sup>

Anggapan Benny di atas bukan omong-kosong belaka. Sejumlah kasus mengenai korupsi dana hibah sudah terjadi cukup lama, misalnya yang menjerat mantan Gubernur Sumatera Utara, Gatot Pujo Nugroho pada tahun 2016.<sup>84</sup> Pelaku korupsi dana hibah juga tidak selalu pejabat daerah namun juga menjerat aktivis ormas yang memperoleh dana hibah seperti kasus yang terjadi di Garut.<sup>85</sup> Kasus-kasus ini memperlihatkan bahwa status terdaftar melalui SKT atau bahkan status berbadan hukum tidak menjadi jaminan bahwa dana hibah yang diberikan oleh pemerintah daerah akan dikelola secara baik oleh ormas.

Pembatasan akses terhadap dana hibah memang sebuah keniscayaan untuk memastikan bahwa pengelolaannya telah dilakukan oleh ormas secara bertanggungjawab. Akan tetapi, pembatasan tersebut harus dilakukan secara adil (*fair*), obyektif, dan tidak diskriminatif (*non-discriminatory principles*). Selain itu, pemberian dana hibah tidak boleh digunakan untuk kepentingan politik dan untuk membungkan gagasan kritis ormas tertentu. Pada praktiknya, SKT tidak bisa digunakan untuk menilai akuntabilitas dan keterbukaan terhadap sebuah ormas yang mendapatkan dana hibah. Jika tujuan SKT adalah terletak pada kepentingan pendataan dan pencegahan ormas-ormas meresahkan, maka SKT sudah gagal sejak pertamakali diberikan kepada ormas yang melakukan pendaftaran. Menggunakannya sebagai syarat untuk memperoleh dana hibah adalah pembatasan yang berlebihan (*excessive restriction*) terhadap penikmatan hak-hak ormas.

International Non-Governmental Organisations (INGO) pada 2005 menulis Accountability Charter Principles yang memuat 12 prinsip-prinsip akuntabilitas yang wajib

---

<sup>81</sup> Wawancara dengan Bapak Firman., *op cit*; Wawancara dengan Bapak Benny., *op.cit*; Wawancara dengan Bapak Susanto., *op.cit*.

<sup>82</sup> Lihat <http://harianbhirawa.com/2017/07/pendirian-ormas-di-surabaya-banyak-terganjal-biaya/> pada 12 Januari 2018

<sup>83</sup> Wawancara dengan Benny, Muhammadiyah Kota Salatiga, *op cit*.

<sup>84</sup> Lihat <https://www.jawapos.com/read/2016/11/25/66677/korupsi-dana-bansos-sumut-gatot-pujo-nugroho-divonis-6-tahun>, lihat juga <https://tirto.id/kusutnya-pengelolaan-dana-hibah-cb4J>, <https://tirto.id/modus-modus-operandi-korupsi-lewat-dana-hibah-chWR>, diakses pada 15 Januari 2018

<sup>85</sup> Lihat <https://news.detik.com/berita/d-2222871/pemimpin-lsm-di-garut-ditahan-karena-diduga-korupsi-dana-hibah-rp-34-m>, lihat juga <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-2713119/catut-38-lsm-bodong-demi-dana-hibah-entik-rugikan-negara-rp-81-m>, <https://news.detik.com/jawabarat/2574496/korupsi-dana-hibah-ktp-tukang-bakso-hingga-irt-dipinjam-untuk-bikin-lsm>, dan <http://www.mediaindonesia.com/news/read/58342/428-lsm-diduga-dibiayai-hasil-korupsi-dana-hibah/2016-07-27>, diakses 9 Januari 2018

dimiliki oleh organisasi non-pemerintah. Prinsip-prinsip tersebut merupakan pondasi yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menilai ormas-ormas yang layak memperoleh manfaat dari kapital yang disediakan oleh pemerintah.

- Persamaan dan kesetaraan
- Hak-hak perempuan dan kesetaraan gender
- Berpihak pada lingkungan yang sehat (*healthy planet*)
- Bertujuan pada perubahan positif jangka panjang
- Kerja berbasis keahlian (*people-driven work*)
- Kemitraan strategis
- Organisasi yang terbuka
- Investasi pada SDM yang efektif dan diberdayakan
- Pengelolaan sumber daya yang bertanggungjawab (*well-handed resources*)
- Pengambilan keputusan yang responsif
- Kepemimpinan yang bertanggungjawab

Dalam laporan tahun 2013, Maina Kiai mengatakan bahwa dalam konteks pemberian hibah, pemberi hibah juga memiliki tanggungjawab. Menurutnya, pemberi hibah harus mempertimbangkan pada aspek politik lokal, dan konteks ekonomi dan sosial di mana ormas bekerja, terutama untuk ormas-ormas yang bekerja dengan kelompok akar-rumput, marjinal, kelompok rentan, maupun ormas yang bekerja untuk isu-isu yang tidak populer. Pemberi dana juga harus mempertimbangkan aspek keberagaman penerima manfaat dari dana yang dikelola oleh ormas. Otonomi ormas merupakan hal yang harus dihormati dan dijaga baik oleh pemberi dana maupun penerima dana.

Selain sebagai syarat untuk mengakses dana hibah, SKT juga dimanfaatkan oleh ormas untuk bermitra dengan pemerintah daerah. Hal ini sesungguhnya bukan keuntungan tersendiri bagi ormas karena sejak awal pemerintah daerah memang melakukan kategorisasi terhadap ormas tidak berbadan hukum yang terdaftar dengan yang tidak terdaftar. Dalam wawancara yang dilakukan terhadap sejumlah ormas di Kota Bogor, Kota Salatiga, dan Kota Surabaya, seluruhnya mengatakan bahwa kepemilikan SKT membuat ormas jauh lebih diterima untuk bermitra dengan pemerintah daerah – baik ormas yang menerima dana hibah maupun yang tidak. Kesbangpol Kota Salatiga mengungkapkan bahwa ormas yang tidak memiliki SKT memang tidak akan dibubarkan namun kesempatan mereka untuk ikut terlibat dalam kegiatan-kegiatan pemerintah sangat kecil dibandingkan ormas tidak berbadan hukum yang memiliki SKT.<sup>86</sup>

Di luar UU Ormas, SKT digunakan sebagai syarat untuk mengurus perijinan penelitian. Ketentuan ini diatur di dalam Permendagri No. 3 Tahun 2018 tentang Penerbitan Surat Keterangan Penelitian (SKP). Di kemudian hari, peraturan ini dicabut oleh Kemendari – meski sampai hari ini belum terbit peraturan pencabutannya – sehingga ketentuan

---

<sup>86</sup> Wawancara dengan Ibu Susi, Kesbangpolimas Kota Salatiga, pada 29 September 2017.

permohonan SKP kembali ke peraturan yang lama.<sup>87</sup> Dalam peraturan yang lama, yaitu Permendagri No. 64 Tahun 2011 tentang Pedoman Penerbitan Rekomendasi Penelitian, hanya menyebutkan bahwa peneliti badan usaha, organisasi kemasyarakatan atau lembaga nirlaba lainnya, permohonan SKP ke kesbangpol daerah harus disertai dengan salinan akta notaris pendirian lembaga (Pasal 5 ayat [2]).

Mukhammad Iqbal, pegiat CMARs Surabaya, menuturkan bahwa perangkat daerah masih belum mengetahui kegunaan SKT. Menurut penuturannya, setelah memperoleh surat rekomendasi dari Kesbangpol, CMARs masih harus menyampaikan surat rekomendasi tersebut kepada SKPD atau Lurah dan Camat disertai dengan SKT, Akta Notaris, dan SK Kemenkumham.<sup>88</sup> Padahal, kepemilikan SKT hanya diperuntukkan bagi ormas tidak berbadan hukum yang pendaftarannya ada pada wewenang Kemendagri, dan SK Kemenkumham diperoleh untuk ormas yang mendaftarkan akta notarisnya ke Kemenkumham untuk memperoleh status badan hukum baik yayasan maupun perkumpulan. Di tingkat perangkat daerah, kekeliruan pemahaman semacam ini sangat umum ditemui. Selain itu, jika seturut dengan peraturan di dalam Permendagri No. 64 Tahun 2011, surat permohonan yang dikeluarkan oleh Kesbangpol bisa langsung digunakan karena sudah mencakup SKT dan keterangan dari Lurah/Camat ketika ormas mengajukan surat permohonan SKP ke Kesbangpol.

Terlepas dari itu, SKT pada praktiknya telah berkontribusi pada reproduksi kekerasan terhadap ormas. SKT dapat mendelegitimasi keberadaan ormas meskipun eksistensinya telah dijamin sebagai bagian dari penikmatan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul. Pemberlakuan SKT telah mengokupasi ruang-ruang lain yang tidak relevan dengan tujuan SKT – yaitu kepentingan administratif – yang justru kontraproduktif dengan konsiderans huruf a dan c UU No. 17 Tahun 2013 yang mengakui bahwa eksistensi dan perkembangan ormas merupakan tanggungjawab Negara untuk menjamin kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat dan sebagai bagian dari rekognisi Negara atas partisipasi ormas dalam pembangunan nasional.

#### **4. PROSES KERJA INSTRUMEN SKT**

Di kota Salatiga, terdapat Tim Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Organisasi Masyarakat dan Seni Budaya yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Walikota Salatiga Nomor 220.05/33/504. Tim ini bertugas untuk melakukan pengawasan terhadap organisasi Kemasyarakatan. Walaupun saat wawancara Kepala Kesbangpol menyebutkan bahwa pendaftaran tidaklah wajib, namun dalam kenyataannya pendaftaran wajib dilakukan Ormas. Sebagai bukti Pengurus SPP Qoriyah Thoyyibah (SPPQT) tidak bisa melaksanakan kegiatan karena belum memiliki SKT. Akhirnya SPPQT mendaftarkan diri karena diminta oleh Kesbangpol<sup>89</sup>. Setelah mengurus SKT, SPPQT diminta mengirimkan Laporan Pertanggungjawaban atas aktivitas-aktivitas yang telah dilakukan. Mereka juga harus mengirimkan laporan keuangan serta laporan audit dari auditor independen setiap

---

<sup>87</sup> Lihat <https://tirto.id/dianggap-mengekang-permendagri-soal-penelitian-dibatalkan-cEog>, diakses pada 8 Januari 2018

<sup>88</sup> Wawancara dengan Bapak Mukhammad Iqbal., *op cit.*

<sup>89</sup> Wawancara dengan Pengurus SPPTQ., *op.cit*

tahunnya. Walaupun memiliki SKT nama SPPQT tidak tercantum pada daftar nama organisasi kemasyarakatan yang ada di Dinas Kesbangpol Kota Salatiga. Kepentingan pengaturan SKT adalah untuk melakukan pengawasan terhadap organisasi masyarakat sipil. Apakah organisasi melakukan kegiatan yang sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangganya dan apakah kegiatan yang dilakukan oleh Ormas tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Bagi organisasi yang memiliki SKT, pemerintah bisa memfasilitasi kegiatan. Bentuk fasilitasnya dari meminjamkan tempat sampai memberikan bantuan berupa snack.

Di Kota Bogor, setiap badan atau lembaga dapat melakukan pendaftaran melalui Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang membidangi dengan tahapan:

- 1) Pengajuan permohonan;
- 2) Penelitian dokumen persyaratan;
- 3) Penelitian lapangan; dan
- 4) Penerbitan SKT

Tujuan pengaturan kewajiban SKT adalah untuk Pengawasan Ormas, serta Fasilitas Ormas yang memiliki SKT. Target pengaturan ini adalah untuk memperbaiki administrasi/pencatatan Ormas. Masa berlaku SKT adalah 5 tahun dan dapat diperpanjang dengan prosedur yang sama. Di Kota Bogor OPD memiliki kewenangan membekukan organisasi. Ada prosedur pembekuan SKT:

1. Teguran tertulis 1;
2. Teguran tertulis 2;
3. Teguran tertulis ke-3.

Jangka waktu setiap tahapan teguran adalah 30 hari. Organisasi yang telah dibekukan **dapat diaktifkan kembali oleh Kepala OPD** yang membidangi setelah memperoleh saran pertimbangan dari Tim Fasilitas terkait hal-hal yang menjadi penyebab pembekuan.

Tidak jauh berbeda dengan kota-kota lainnya, di Kota Surabaya Sasaran SKT adalah organisasi masyarakat, yayasan, dan perkumpulan; Tujuan pengaturannya adalah untuk pengawasan terhadap ormas, tata kelola organisasi, identifikasi dini kegiatan yang dapat menimbulkan konflik, serta pemberian fasilitas (dana hibah) serta akses dari Pemda. Ada kasus, ketika ormas di Surabaya melakukan kegiatan, SKT-nya dipertanyakan dalam rangka mengecek apakah kegiatannya sesuai AD/ART atau tidak.

Dari penjelasan ketiga kota di atas, dapat disimpulkan bahwa kepentingan pemerintah mewajibkan Ormas memiliki SKT adalah:

1. Kepentingan administratif: Yang dimaksud kepentingan administratif adalah kepentingan pemerintah untuk memiliki data organisasi kemasyarakatan beserta informasi kegiatan, struktur organisasi, pendiri, dan sebagainya.
2. Kepentingan pengawasan: pemerintah daerah memiliki kepentingan mengawasi aktivitas organisasi masyarakat sipil apakah sesuai dengan AD/ART-nya atau tidak, dan apakah bertentangan dengan kepentingan nasional atau tidak.

3. Kepentingan pemberian fasilitas: Pemerintah akan memberikan bantuan kepada organisasi kemasyarakatan yang memiliki Surat Keterangan Terdaftar (SKT).

Dari sudut pandang organisasi masyarakat sipil, kepentingan Ormas mendaftarkan diri adalah:

1. Memenuhi kewajiban yang ditetapkan pemerintah: Beberapa organisasi baik di Salatiga, Surabaya maupun Bogor menyatakan terpaksa mendaftarkan diri karena memiliki pengalaman tidak boleh menyelenggarakan kegiatan karena tidak memiliki SKT. Beberapa organisasi juga menyatakan jika memiliki SKT merasa bahwa organisasi adalah "legal" dan tidak akan di bubarkan oleh pemerintah.
2. Mendapatkan fasilitas dari pemerintah: Beberapa organisasi menyatakan pernah mendapatkan fasilitas dari pemerintah baik berupa dana, serta bantuan fasilitasi lainnya. Keberadaan SKT menjadi syarat memperoleh bantuan tersebut.

### **1. Kepentingan Pendataan**

Melakukan pendataan Ormas adalah kewajiban pemerintah, untuk itu seharusnya pemerintah yang aktif menjalankan proses ini. Dalam konteks jaminan terhadap kemerdekaan berserikat dan berkumpul (Sesuai UUD 1945) pendaftaran harusnya bersifat sukarela (bukan kewajiban). Ada banyak metode yang bisa ditempuh untuk melakukan pendataan, misalnya dengan melakukan sensus seperti yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik. Pemerintah bisa juga mengambil data-data dari kementerian lain dan mengintegrasikannya. Di Indonesia bentuk organisasi masyarakat sipil sangatlah beragam. Ada yang berbentuk organisasi kepemudaan (data biasanya tercatat pada kementerian pemuda dan olahraga), organisasi kemasyarakatan berbentuk Yayasan dan Perkumpulan (data tercatat di kementerian hukum dan HAM), organisasi seni dan budaya (data tercatat pada kementerian pendidikan dan kebudayaan). Dengan adanya Undang Undang Ormas banyak organisasi yang mengalami masalah karena pendaftaran ganda (*double registration*). Apabila kementerian Dalam Negeri bisa mengintegrasikan data-data yang ada pada kementerian lain menjadi satu data, maka masalah ini (*double registration*) tidak akan terjadi lagi.

### **2. Kepentingan Pengawasan**

Kebijakan tentang SKT mengakomodasi kepentingan birokrasi dalam hal pengawasan Ormas. Yang dilakukan oleh Kesbangpol dalam menjalankan kebijakan tentang SKT adalah sebatas pencatatan dan pendataan. Tidak ada upaya penilaian kinerja/aktifitas organisasi apalagi dikaitkan dengan kerja-kerja pemerintah. Walau demikian, jika dianggap bertentangan dengan Pancasila dan Program Nasional Kesbangpol bisa saja membubarkan Ormas, menyatakan Ormas Terlarang tanpa melalui proses pengadilan. Di Kota Salatiga tidak ada contoh pembubaran ormas. Namun beberapa pernyataan Kepala Kesbangpol menunjukkan ancaman tersebut. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip kemerdekaan berserikat dan berkumpul yang di jamin dalam UUD 1945. Cara penilaiannya pun tidak disosialisasikan menggunakan metode apa. Maka ini sangat berbahaya, karena bisa digunakan oleh pemerintah untuk mengakomodasi kepentingan individu/sekelompok orang yang bukan representasi kepentingan publik.

Dari beberapa SK Walikota di atas, terlihat cara pandang Pemerintah terhadap ormas. Ormas dilihat sebagai institusi yang "harus diawasi". Hal ini berarti pemerintah menganggap Ormas tidak setara dengan pemerintah, melainkan di bawah pemerintah sehingga harus melapor kepada pemerintah. Ormas juga dipandang sebagai sesuatu yang "negatif" sehingga harus diawasi.

Cara pandang "negatif" terhadap organisasi masyarakat sipil, juga menempatkan "organisasi masyarakat sipil" sebagai institusi yang harus "diawasi" tentu tidak sejalan dengan prinsip demokrasi. Dalam negara demokrasi kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, sehingga kebijakan harus berorientasi untuk kemakmuran rakyat. Ketika ada organisasi masyarakat sipil yang mau mengontrol dan mengawal kinerja pemerintah/legislatif atau wakilnya merupakan wujud dari nilai demokrasi yang seharusnya dijamin oleh negara. Dalam demokrasi, pengelolaan urusan bersama (termasuk pemerintahan negara) harus selalu diawasi oleh rakyat. Pengawasan bersama oleh seluruh rakyat kerap disebut sebagai *popular control*. Sejumlah ilmuwan melihat hadirnya demokrasi ditandai bekerjanya *popular control* terhadap semua lembaga dan urusan publik, serta adanya persamaan hak warga negara dalam politik (Beetham 1994)<sup>90</sup>. Pemikir Noam Chomsky menekankan, demokrasi sama sekali tak berguna tanpa *popular control*. Dalam pemerintahan modern, pengawasan ini untuk mencegah penyimpangan. Lord Acton sejak lama mengingatkan bahwa "*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely* (kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang mutlak akan mutlak korup)." Hanya pengawasan dari semua elemen lah yang bisa mencegah kekuasaan bertindak korup.<sup>91</sup> Beberapa institusi yang bisa memainkan peran penting dalam demokrasi antara lain adalah: Partai politik; Pemilihan umum; Lembaga perwakilan; Media massa; Organisasi masyarakat sipil; Organisasi pelajar/mahasiswa; Organisasi keagamaan; Forum warga; dan Keluarga.

Praktik pengawasan oleh rakyat tentu tidak berlaku di negara autokrasi, dimana kekuasaan hanya terpusat di tangan satu atau sekelompok orang. Dalam negara autokrasi tentu rakyat tidak bisa melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintah. Pemerintah secara absolut menentukan kebijakannya tanpa mempertimbangkan partisipasi pemerintah. Tentu Indonesia bukan negara autokrasi bukan?

Menurut Prof. Soetandyo Wignjoesubroto, M PA hubungan antara negara dan masyarakat sipil sudah bukan lagi seperti yang menguasai/negara dan yang yang dikuasai/masyarakat sipil<sup>92</sup>. Dalam negara demokrasi hubungan antara negara dan masyarakat sipil adalah setara. Dimana orang-orang yang menduduki jabatan baik di lembaga eksekutif maupun yudikatif mendapatkan mandat dari rakyatnya. Dan oleh karenanya, rakyat boleh mengontrol mandat yang telah diberikan olehnya dalam bentuk baik pengawasan program, maupun kebijakan pemerintah, serta partisipasi dalam penyelenggaraan negara. Pertimbangan

---

<sup>90</sup> AG Karim, *op.cit.*, hlm. 17.

<sup>91</sup> *Ibid*

<sup>92</sup> Artikel karya Soetandyo Wignjoesubroto, M PA., *op.cit.*

keamanan hanya dapat digunakan untuk membatasi ormas terhadap penikmatan hak untuk **menjalankan** organisasi, bukan hak untuk **mendirikan** organisasi<sup>93</sup>.

Alasan keamanan tidak dapat diaplikasikan jika:

1. Kegiatan ormas dilakukan semata-mata untuk menjalankan fungsi pengawasan publik terhadap Pemerintah, badan layanan publik, atau kegiatan dalam rangka menjalankan tugas sebagai pejabat publik.
2. Kegiatan ormas bertujuan untuk penyebaran ilmu pengetahuan.

Keberadaan Undang Undang Ormas yang mewajibkan setiap organisasi memiliki SKT jelas tidak sejalan dengan prinsip demokrasi pada negara modern. Ini juga bertentangan dengan *International Covenant on Civil and Political Rights* yang menyebutkan bahwa:

*“everyone has the rights to freedom of peaceful assembly and of association” (Setiap orang memiliki hak untuk merdeka berserikat dan berkumpul secara damai).*

Selain itu, berdasarkan prinsip Hak Asasi Manusia, organisasi masyarakat sipil harus dipandang sebagai entitas penting yang mempromosikan Hak Asasi Manusia, demokrasi, dan penegakan hukum. Oleh karena itu, negara harus menjamin pemenuhan dan perlindungan kemerdekaan berserikat dan berkumpul. Pembatasan terhadap prinsip kemerdekaan berserikat hanya dapat dilakukan dengan alasan "kemanan nasional dan keselamatan publik" dengan terlebih dahulu melakukan upaya pencegahan, misalnya menggunakan Undang Undang Pidana dan pemerintah tidak dapat menggunakan alasan keamanan nasional sebagai justifikasi terhadap tindakan yang menekan oposisi atau untuk membenarkan praktik represif terhadap penduduknya<sup>94</sup>.

### 3. Kepentingan Pemberian Fasilitas

Kepemilikan SKT merupakan syarat administratif bagi Ormas yang ingin bermitra dengan pemerintah. Dengan memiliki SKT (walau belum memiliki badan hukum) organisasi dapat mengakses dana-dana pemerintah. Sesungguhnya pemerintah memiliki kewajiban untuk memfasilitasi setiap organisasi tanpa melihat apakah organisasi memiliki SKT atau tidak. Bentuk fasilitasi yang paling dasar yang bisa pemerintah berikan adalah menjamin setiap orang bisa berserikat dan berkumpul secara damai, merdeka dalam mengeluarkan pendapat dan bebas dari segala ancaman.

Memberikan akses dana kepada organisasi yang belum memiliki badan hukum (dan hanya memiliki SKT) merupakan sebuah kekeliruan. Mengapa? Jika organisasi tidak melakukan pertanggungjawaban dana tidak bisa di gugat di pengadilan, karena tidak berbadan hukum. Kebijakan ini juga bisa menjadi celah korupsi dana Hibah dan Bantuan

---

<sup>93</sup> Pasal 4 Konvensi Hak Sipil dan Politik menyatakan: They “can be subject to certain restrictions, which are prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (*ordre public*), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others”

<sup>94</sup> Pasal 22 Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik, General Principle in Protecting Civic Space and the Right to Access Resources, United Nation



Sosial. Menurut Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran ada 4 modus dalam dugaan penyelewengan dana hibah antara lain sebagai berikut:

1. Dana hibah cair namun keberadaannya tidak ada, seperti pada kasus dugaan penyelewengan dana hibah di Dinas Pendidikan Provinsi Banten.
2. Terdapat beberapa proposal permohonan dana hibah bansos yang tidak jelas kelengkapannya. Dalam data audit Badan Pemeriksa Keuangan tahun 2015, Fitra menemukan adanya instansi, lembaga, dan organisasi masyarakat yang mendapatkan dana hibah dan bansos, tetapi tidak dilengkapi dengan proposal atau dokumen yang dapat dipertanggungjawabkan.
3. Adanya pemberian dana hibah secara berturut-turut kepada lembaga, tanpa ada penjelasan mengapa dana hibah diberikan secara berturut-turut.
4. Pemberian dana hibah kepada lembaga yang tidak tertib waktu. Misalnya dana Hibah seharusnya diserahkan pada akhir Desember, sementara proposal dana hibah diserahkan juga pada Bulan Desember<sup>95</sup>.

Dari 4 modus di atas, jelas mendukung analisa bahwa kebijakan SKT justru memberi celah korupsi/penyelewengan dana hibah. Ormas tidak perlu memiliki badan hukum untuk bisa menerima dana hibah. Sehingga bagaimana pertanggungjawaban/pertanggung gugatan dari penggunaan anggaran negara tersebut? Kepala daerah yang akan mencalonkan lagi pada periode pilkada selanjutnya bisa saja bekerjasama dengan organisasi tertentu (yang tidak perlu berbadan hukum) menggunakan anggaran negara untuk mengusahakan kemenangannya pada pemilihan periode selanjutnya.

Hal di atas sesuai dengan hasil kajian yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. KPK menemukan adanya relasi dana bansos dan hibah APBD terkait pelaksanaan pilkada. KPK juga menemukan kecenderungan dana hibah mengalami kenaikan menjelang pelaksanaan pilkada yang terjadi pada kurun 2011-2013. Selain itu, didapati juga fakta banyaknya tindak pidana korupsi yang diakibatkan penyalahgunaan kedua anggaran tersebut. Hasil kajian KPK menunjukkan nominal dana hibah dalam APBD yang cenderung meningkat dalam tiga tahun terakhir. Dari Rp. 15,9 triliun pada 2011, menjadi Rp. 37,9 triliun (2012) dan Rp. 49 triliun (2013). Juga ditemukan adanya pergeseran tren penggunaan dana bansos terhadap pilkada, menjadi dana hibah yang memiliki korelasi lebih kuat. Dari data APBD 2010-2013 dan pelaksanaan pilkada 2011-2013, terjadi peningkatan persentase dana hibah terhadap total belanja. Kenaikan juga terjadi pada dana hibah di daerah yang melaksanakan pilkada pada tahun pelaksanaan pilkada dan satu tahun menjelang pelaksanaan pilkada. Kenaikan dana hibah terhadap total belanja cukup fantastis. Ada daerah yang persentase kenaikannya mencapai 117 kali lipat pada 2011-2012, dan 206 kali lipat pada kurun 2012-2013. Sedangkan dana bansos, mencapai 5,8 kali lipat pada 2011-2012 dan 4,2 kali lipat pada 2012-2013. Bila dilihat dari persentase dana hibah terhadap total belanja,

---

<sup>95</sup>Lihat

<http://nasional.kompas.com/read/2016/05/08/17340761/Fitra.Ada.4.Modus.Dugaan.Penyelewengan.Dana.Hibah.dan.Bansos.Provinsi.Banten>, diakses pada 23 November 2017

nilainya juga cukup signifikan. Terdapat sebuah daerah yang anggaran dana hibahnya mencapai 37,07 persen dari total APBD<sup>96</sup>.

Dalam konteks implemementasi SK Nomor 220.05/33/504 misalnya, jika kita lihat kegiatan turunan dari SK ini adalah studi banding. Bukan mengecilkan makna dari studi banding, namun jika nama SK nya adalah "Tim Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Organisasi Masyarakat dan Seni Budaya" kegiatan yang seharusnya diberikan adalah kegiatan monitoring dan evaluasi program kerja Ormas yang memiliki SKT serta melakukan pembinaan (peningkatan kapasitas) berdasarkan hasil Monev tersebut. Penentuan kegiatan studi banding tidak memiliki kerangka logis yang sama dengan kegiatan Monitoring dan evaluasi.

Kepemilikan SKT juga memberikan kewajiban bagi organisasi untuk secara berkala mengirimkan laporan kegiatan dan laporan keuangan kepada Kesbangpol. Beberapa organisasi yang mengirimkan laporan mengaku tidak pernah mendapatkan *feed back* atau masukan dari pemerintah terhadap kegiatan atau program yang dilakukan. Pengiriman laporan hanya seperti syarat administratif saja, bukti bawah organisasi masih aktif. Apakah Kesbangpol tidak pernah melakukan penilaian terhadap laporan yang dikirimkan? Jawabannya tidak. Apakah ada metode pengukuran dampak dari program yang dilakukan oleh ormas? Ini juga tidak diketahui.

Melihat uraian di atas, pada satu sisi, pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan fasilitas (melindungi, mendukung, dan memberikan "ruang" yang aman) bagi perkembangan organisasi, di sisi lain ada resiko praktik korupsi atas mudahnya mengakses dana publik. Menjawab permasalahan tersebut sebaiknya pemerintah harus membuat klasifikasi fasilitas yang akan diberikan dan kriteria organisasi yang dapat mengakses. Sebagai contoh, fasilitas berupa ruangan pemerintah seharusnya membuat langkah/prosedur peminjaman ruangan, dan peminjaman ini boleh dilakukan oleh semua organisasi (baik berbadan hukum maupun tidak) tentunya setelah organisasi/kelompok menyerahkan persyaratan peminjaman ruangan. Hal ini berbeda dengan akses dana bantuan sosial, pemerintah harus menentukan nominal jumlah dana yang dapat diakses oleh organisasi yang tidak berbadan hukum, dan selebihnya harus mewajibkan organisasi berbadan hukum.

Ada contoh dari beberapa negara lain (Albania, Azerbaijan, Croatia, Hungary, Kazakhstan, Jordan, Poland, South Africa, Turkey, the United Arab Emirates and the United Kingdom) dalam memperlakukan OMS. Pada ketigabelas negara ini, pemerintah memberikan dukungan bagi berkembangnya OMS dengan mengembangkan Pusat Dukungan Bagi Organisasi Masyarakat Sipil. Pusat dukungan ini memberikan berbagai fasilitas bagi OMS seperti memberikan bantuan asistensi terhadap OMS dalam mengelola *database*, bantuan dengan memberikan pelatihan, bantuan hukum, publikasi untuk OMS, kelengkapan perkantoran (foto kopi, cetak/*print*), akses internet, bahkan bantuan mediasi antara OMS dengan donor.<sup>97</sup> Dukungan dana dari pemerintah bagi OMS sebaiknya hanya diberikan untuk

---

<sup>96</sup> Lihat <https://www.kpk.go.id/id/home-en/81-berita/siaran-pers/1657-cegah-dana-bansos-dan-hibah-dari-penyalahgunaan>, diakses pada 2 November 2017

<sup>97</sup> ICNL. National Funds to Support Civil Society Organization. 2010, hlm. 2

"pemantik" agar OMS bisa mencari dana lain untuk keberlangsungan organisasinya. Untuk mengakses dana pemerintah pada kedua negara ini, OMS harus memiliki badan hukum. Tidak hanya terbatas pada pendanaan, pemerintah/negara sebaiknya menciptakan infrastruktur yang kondusif bagi berkembangnya OMS seperti:

- Mengaktifkan undang-undang dan peraturan yang mendukung berkembangnya OMS.
- Pendaftaran dan supervisi yang efektif
- Titik kontak di pemerintahan (kantor penghubung)
- Pengembangan kebijakan pada masyarakat sipil dan OMS (strategi pemerintah terhadap masyarakat sipil)
- Mendanai dukungan melalui kementerian, lembaga pemerintah dan pemerintah daerah
- Dukungan pendanaan melalui Dana khusus
- Partisipasi OMS dalam pengambilan keputusan (badan penasihat dan konsultatif, audiensi publik)
- Pengembangan kapasitas untuk sektor (pelatihan, jaringan, pembangunan koalisi)
- Generasi pengetahuan tentang sektor (penelitian, pendidikan tinggi)
- Pusat dukungan OMS<sup>98</sup>

## **5. MONITORING DAN EVALUASI TERHADAP IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGATURAN SKT**

Proses monitoring yang dilakukan Kesbangpol hanya sebatas pengecekan dokumen dan administrasi, baik melihat dokumen AD/ART maupun laporan. Dari hasil wawancara dengan beberapa organisasi kemasyarakatan Kesbangpol tidak pernah melakukan monitoring program (misalnya mengukur apakah output dan outcome program tercapai). Dari hasil observasi dokumen terlihat bahwa mekanisme pendataan dan pencatatan di Kesbangpol masih belum dilakukan dengan baik. Sebagai bukti Yayasan Qorriyah Thoyyibah telah memiliki SKT namun namanya tidak termasuk dalam daftar Ormas yang terdaftar di Kesbangpol, sebaliknya Yayasan Percik yang tidak pernah mendaftarkan diri, namanya justru ada pada urutan nomor 1 daftar ini.

Keberadaan SK Nomor 220.05/33/504 juga tidak menyebutkan secara rinci ukuran organisasi yang harus diawasi. Isi SK sangat umum dan multi tafsir. Setelah penerbitan SK tersebut, Kesbangpol melakukan pengawasan kepada 5 organisasi seperti Paguyuban Kapribaden, Paguyuban Pelajar Kawruh Jiwa, PMII, HMI, apa dasar Kesbangpol menentukan 5 organisasi ini? Sejauh ini peneliti belum menemukan dokumen atau argumentasi yang matang yang bisa menjadi alasan yang membenarkan bahwa 5 organisasi ini harus diawasi.

Dalam pengelolaan organisasi monitoring dan evaluasi (MONEV) dapat diartikan sebagai penilaian terhadap capaian program. Monitoring dilakukan pada saat program berjalan, sementara evaluasi dilakukan setelah program selesai. Penggunaan informasi atau

---

<sup>98</sup> Ibid Hlm. 3

temuan dari hasil MONEV selama dan sesudah pelaksanaan program dapat dilihat sebagai hal pokok dari sistem pelaporan dan akuntabilitas dalam menunjukkan kinerja, bisa digunakan juga sebagai bahan belajar dari pengalaman untuk meningkatkan kinerja di masa depan.

Fungsi monitoring program adalah sebagai berikut:

a. **Compliance (kesesuaian/kepatuhan)**

Menentukan kesesuaian implementasi kebijakan dengan standar dan prosedur yang telah ditentukan.

b. **Auditing (pemeriksaan)**

Menentukan ketercapaian sumber-sumber/pelayanan kepada kelompok sasaran (*target groups*).

c. **Accounting (Akuntansi)**

Menentukan perubahan sosial dan ekonomi apa saja yang terjadi setelah implementasi sejumlah program (kebijakan) dari waktu ke waktu.

d. **Explanation (Penjelasan)**

Menjelaskan tingkat ketercapaian (hasil-hasil) program (kebijakan) relatif terhadap dengan tujuan yang ditetapkan.

Sementara fungsi evaluasi program adalah:

- Mengidentifikasi faktor gagal dan sukses dalam implementasi program.
- Mencari solusi atau tindak lanjut untuk menjamin peningkatan kinerja organisasi.
- Memberikan dasar pertimbangan dalam penyusunan rencana kerja pada periode selanjutnya.

Yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Salatiga, Bogor dan Surabaya terhadap Organisasi yang telah mendaftarkan diri dan menerima SKT bukanlah bentuk monitoring dan evaluasi. Walaupun organisasi diminta mengirimkan laporan pemerintah tidak melakukan analisa terkait capaian program. Yang dilakukan oleh pemerintah adalah hanya sebatas mengecek apakah aktifitas yang dilakukan organisasi sejalan dengan AD/ART serta tidak bertentangan dengan Pancasila dan tujuan nasional. Mengumpulkan atau mengirimkan laporan hanya sebatas kewajiban administratif. Ini sangat disayangkan mengingat Kesbangpol sebenarnya bisa melakukan kerja-kerja monitoring dan evaluasi untuk melihat capaian organisasi, bahkan bisa mensinergikan dengan capaian yang ingin dituju oleh pemerintah daerah. Kembali lagi tujuan pemerintah daerah melakukan monitoring hanya sebatas mengawasi organisasi, bukan meng-evaluasi apalagi bersinergi agar mendapatkan capaian yang sama dengan capaian pemerintah.

## **6. DARI REZIM ADMINISTRASI KE REZIM PENGENDALIAN**

Kebijakan pendaftaran bagi organisasi kemasyarakatan (ormas) di daerah masih mengikuti rezim administrasi yang dibentuk oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) pada tahun 2012 meskipun ketentuan-ketentuan di dalamnya telah dicabut pasca putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2013. Kemendagri mengeluarkan Permendagri No. 57 Tahun 2017 tentang Pendaftaran dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan yang menghapus kewajiban pendaftaran bagi ormas tidak berbadan hukum – yang awalnya

diatur di dalam Permendagri No. 33 Tahun 2012 – sehingga kepemilikan surat keterangan terdaftar (SKT) bagi ormas sesungguhnya menjadi bersifat sukarela. Namun demikian, rejim administrasi 2012 masih membayangkan-bayangi lanskap tata kelola keormasan yang ada di Kota Bogor, Kota Salatiga, dan Kota Surabaya yang menjadi penyebab lahirnya kesenjangan antar ormas dalam mengkapitalisasi hak-hak yang dimilikinya di ruang publik.

Di kota Salatiga, terdapat Tim Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Organisasi Masyarakat dan Seni Budaya yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Walikota Salatiga Nomor 220.05/33/504. Tim ini bertugas untuk melakukan pengawasan terhadap organisasi Kemasyarakatan. Kota Bogor mengesahkan Perwali No. 24 Tahun 2016 Seri E No. 16 tentang Pedoman Pendaftaran dan Prosedur Pemberian Surat Keterangan Terdaftar bagi Badan/Lembaga Kemasyarakatan yang Bersifat Nirlaba, Sukarela, dan Sosial di Kota Bogor. Setiap badan atau lembaga di Kota Bogor dapat melakukan pendaftaran melalui Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang membidangi dengan tahapan: 1) Pengajuan Permohonan; 2) Penelitian dokumen persyaratan; 3) Penelitian lapangan; dan 4) Penerbitan SKT. Tujuan pengaturan kewajiban SKT adalah untuk pengawasan ormas, serta fasilitasi ormas yang memiliki SKT. Target pengaturan ini adalah untuk memperbaiki administrasi/pencatatan ormas. Masa berlaku SKT adalah 5 tahun dan dapat diperpanjang dengan prosedur yang sama. Sementara itu, Pemerintah Kota Surabaya menerbitkan Perwali No. 24 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penerbitan Surat Keterangan Terdaftar Bagi Organisasi Kemasyarakatan, Badan, dan Lembaga di Kota Surabaya yang ditujukan kepada ormas, yayasan, dan perkumpulan. Tujuan pengaturannya adalah untuk pengawasan terhadap ormas, tata kelola organisasi, identifikasi dini kegiatan yang dapat menimbulkan konflik, serta pemberian fasilitas (dana hibah) serta akses dari pemerintah daerah.

Pendaftaran ormas memang pada intinya bertujuan untuk menciptakan tertib administrasi di daerah namun kewenangan pendaftaran dilimpahkan pada instansi yang berbeda-beda di tiap daerah. Seluruh ormas di Kota Bogor merentang sejumlah 16 bidang persoalan mulai dari agama hingga olahraga diharuskan mendaftarkan dirinya dengan menyampaikan permohonan pendaftaran ke Bagian Umum Sekretariat Daerah. Sementara itu, kewenangan pendaftaran ormas di Kota Surabaya dilimpahkan kepada Dinas Sosial bagi ormas yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial, dan Kesbangpol untuk ormas lainnya. Nantinya, penerbitan SKT dilakukan oleh salah satu di antara dua instansi tersebut sesuai dengan bidang kerja ormas yang mendaftar. Di Kota Salatiga, hanya Kesbangpol yang berwenang dalam pendaftaran dan penerbitan SKT ormas di daerah tersebut. Di sisi lain, Kota Bogor memberikan kewenangan kepada setidaknya-tidaknya 14 instansi daerah dalam hal pendaftaran dan penerbitan SKT sesuai dengan kecocokan bidang kerja tiap-tiap instansi dengan ormas. Selain itu, OPD di Kota Bogor memiliki kewenangan membekukan organisasi setelah melalui teguran tertulis pertama, kedua, dan ketiga. Jangka waktu setiap tahapan teguran adalah 30 hari. Organisasi yang telah dibekukan dapat diaktifkan kembali oleh kepala organisasi perangkat daerah (OPD) yang membidangi setelah memperoleh saran pertimbangan dari Tim Fasilitasi terkait hal-hal yang menjadi penyebab pembekuan.

Tertib administrasi menjadi kosakata yang umum digunakan oleh pemerintah daerah untuk mengontrol eksistensi ormas-ormas. Meskipun demikian, ada tiga dimensi kepentingan

yang bisa diidentifikasi apabila menilik praktik pengaturan ormas di Kota Bogor, Kota Salatiga, dan Kota Surabaya. Ketiga dimensi itu mewujud dalam konteks kepentingan pendataan, kepentingan pengawasan, dan kepentingan fasilitasi.

## **1. Kepentingan Pendataan**

Pendataan ormas dilakukan untuk semata-mata mengetahui kuantitas ormas dan gambaran umum tentang bidang-bidang kerja yang dilakukan oleh ormas yang masih eksis di daerah. Sensus adalah hal paling umum yang dilakukan dalam konteks pengumpulan data yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Pada titik ini, kebutuhan pada data sesungguhnya berasal dari pemerintah daerah sehingga pendataan harus dilakukan secara proaktif oleh pemerintah. Penerapan SKT pada ormas tidak berbadan hukum merupakan praktik yang berlaku sebaliknya sehingga ormas cenderung menjadi pihak yang lebih aktif mendaftarkan dirinya sendiri. Hal ini dapat terjadi karena pemerintah melekatkan fungsi akses pada kepentingan pendataan sehingga sifat pendaftaran menjadi wajib bagi ormas.

Model pendataan yang diadaptasi langsung dari Permendagri No. 33/2012 mengubah fungsi pendataan sebagai instrumen kontrol sehingga membatasi ruang-gerak ormas untuk beraktualisasi di ruang publik. Ormas terpaksa harus mendaftarkan dirinya sehingga mereka diakui oleh pemerintah sebagai syarat untuk dapat mengakses sumber daya yang diperlukan agar ormas tetap aktif dan eksis. Praktik yang terjadi Kota Bogor, Kota Salatiga, dan Kota Surabaya memperlihatkan instrumen pendataan berperan melampaui fungsi yang sejak awal ditujukan padanya yaitu melakukan kategorisasi yang bersifat diskriminatif terhadap ormas. Hal ini terjadi karena perlakuan terhadap ormas tidak berbadan hukum yang memiliki SKT dengan yang tidak diberikan secara berbeda. Akses terhadap sumber daya birokrasi menjadi tertutup apabila ormas tidak memiliki SKT.

Dalam prinsip kebebasan berserikat dan berkumpul, instrumen pendataan – melalui SKT – menjadi sangat berlebihan karena dampak yang ditimbulkannya terhadap ormas tidak sebanding dengan apa yang sesungguhnya menjadi tujuan dan kebutuhan pendataan. Putusan Putusan MK No. 82/PUU-XI/2013 telah menyatakan bahwa model pendataan semacam itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 karena pendaftaran ormas harus bersifat sukarela. Dalam putusan yang sama pula MK menyatakan bahwa pemerintah tidak boleh menerapkan pembedaan perlakuan berdasarkan status registrasi.

## **2. Kepentingan Pengawasan**

Kebijakan SKT mengakomodasi kepentingan birokrasi dalam hal pengawasan ormas. Yang dilakukan oleh Kesbangpol dalam menjalankan kebijakan tentang SKT adalah sebatas pencatatan dan pendataan. Tidak ada upaya penilaian kinerja/aktifitas organisasi apalagi dikaitkan dengan kerja-kerja pemerintah. Walau demikian, jika dianggap bertentangan dengan Pancasila dan Program Nasional Kesbangpol bisa saja membubarkan Ormas, menyatakan Ormas Terlarang tanpa melalui proses pengadilan. Di Kota Salatiga tidak ada contoh pembubaran ormas. Namun beberapa pernyataan Kepala Kesbangpol menunjukkan ancaman tersebut. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip kemerdekaan berserikat dan berkumpul yang di jamin dalam UUD 1945. Pemerintah juga tidak pernah memberikan sosialisasi kepada ormas tentang metode-metode penilaian yang mereka aplikasikan untuk

mengevaluasi aktifitas ormas. Kondisi sangat mencemaskan karena dapat digunakan untuk mengakomodasi kepentingan individu/sekelompok orang yang tidak mewakili representasi kepentingan publik.

Kebijakan SKT yang berlakukan di Kota Bogor, Kota Salatiga, dan Kota Surabaya memperlihatkan cara pandang pemerintah yang keliru terhadap ormas. Alih-alih sebagai mitra, ormas dilihat sebagai institusi yang "harus diawasi". Hal ini berarti pemerintah menganggap ormas tidak setara dengan pemerintah, melainkan di bawah pemerintah sehingga harus melapor kepada pemerintah. Ormas juga dipandang sebagai sesuatu yang "negatif" sehingga harus diawasi.

Dalam negara demokrasi kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, sehingga kebijakan harus berorientasi untuk kemakmuran rakyat. Ketika ada organisasi masyarakat sipil yang mau mengontrol dan mengawal kinerja pemerintah/legislatif atau wakilnya merupakan wujud dari nilai demokrasi yang seharusnya dijamin oleh negara. Dalam demokrasi, pengelolaan urusan bersama (termasuk pemerintahan negara) harus selalu diawasi oleh rakyat. Pengawasan bersama oleh seluruh rakyat kerap disebut sebagai *popular control*. Sejumlah ilmuwan melihat hadirnya demokrasi ditandai bekerjanya *popular control* terhadap semua lembaga dan urusan publik, serta adanya persamaan hak warga negara dalam politik<sup>99</sup>. Noam Chomsky menekankan, demokrasi sama sekali tak berguna tanpa *popular control*. Dalam pemerintahan modern, pengawasan ini untuk mencegah penyimpangan. Lord Acton sejak lama mengingatkan bahwa "*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely* (kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang mutlak akan mutlak korup)." Hanya pengawasan dari semua elemen lah yang bisa mencegah kekuasaan bertindak korup.<sup>100</sup> Beberapa institusi yang bisa memainkan peran penting dalam demokrasi antara lain adalah: Partai politik; Pemilihan umum; Lembaga perwakilan; Media massa; Organisasi masyarakat sipil; Organisasi pelajar/mahasiswa; Organisasi keagamaan; Forum warga; dan Keluarga.

Praktik pengawasan oleh rakyat tentu tidak berlaku di negara autokrasi, dimana kekuasaan hanya terpusat di tangan satu atau sekelompok orang. Dalam negara autokrasi tentu rakyat tidak bisa melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintah. Pemerintah secara absolut menentukan kebijakannya tanpa mempertimbangkan partisipasi pemerintah. Soetandyo Wignjoesubroto menyatakan bahwa hubungan antara negara dan masyarakat sipil sudah bukan lagi seperti yang menguasai/negara dan yang yang dikuasai/masyarakat sipil<sup>101</sup>. Dalam negara demokrasi hubungan antara negara dan masyarakat sipil adalah setara. Dimana orang-orang yang menduduki jabatan baik di lembaga eksekutif maupun yudikatif mendapatkan mandat dari rakyatnya. Dan oleh karenanya, rakyat boleh mengontrol mandat yang telah diberikan olehnya dalam bentuk baik pengawasan program, maupun kebijakan pemerintah, serta partisipasi dalam penyelenggaraan negara.

---

<sup>99</sup> AG Karim., *op.cit*, hlm. 17.

<sup>100</sup> *Ibid*

<sup>101</sup> Lihat Soetandyo Wignjoesobroto., *op.cit*.

### 3. Kepentingan Kemitraan

Instrumen pendataan seperti SKT digunakan oleh pemerintah daerah untuk melakukan pemetaan terhadap ormas-ormas yang berpotensi untuk menjadi mitra pemerintah. Kepentingan kemitraan ini meliputi kemitraan dalam hal pendanaan, kemitraan dalam hal program, dan kemitraan dalam hal keterlibatan dalam pengambilan keputusan publik. Aspek paling kuat dalam konteks kepentingan kemitraan sesungguhnya terletak fungsi SKT sebagai instrumen untuk memperoleh dana hibah dan membentuk status ‘legal’ atas tindakan ormas di ruang publik. Terhadap yang kedua, ormas-ormas mengakui bahwa kepemilikan SKT dapat menjamin rasa aman seperti pengurusan izin keramaian. Akan tetapi, hal ini berarti ormas harus setuju untuk diunifikasi dengan standar kemitraan pemerintah yang sangat teknokratis dan cenderung menutup ruang kritis yang konfrontatif terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah.

Rekognisi melalui SKT merupakan proses penyaringan pertama yang dilakukan oleh pemerintah untuk menilai kelayakan sebuah ormas. Akan tetapi, proses pembuatan yang rumit dan mahal<sup>102</sup> sesungguhnya sangat mengganggu kerja-kerja ormas di lapangan. Menggunakan SKT sebagai syarat pada satu sisi dilakukan pemerintah untuk sekaligus melakukan pendataan namun di sisi lain juga menjadi instrumen politik untuk memilih ormas-ormas yang dianggap relatif netral dengan pemerintah.

*Ada beberapa LSM yang murni mandiri, punya platform, ideologi, kerangka acuan, kerja, punya kerjasama, tapi ada juga yang dipakai untuk alat kepentingan fundraiser, dipakai untuk kepentingan lembaga.*<sup>103</sup>

Anggapan Benny di atas bukan omong-kosong belaka. Sejumlah kasus mengenai korupsi dana hibah sudah terjadi cukup lama, misalnya yang menjerat mantan Gubernur Sumatera Utara, Gatot Pujo Nugroho pada tahun 2016.<sup>104</sup> Pelaku korupsi dana hibah juga tidak selalu pejabat daerah namun juga menjerat aktivis ormas yang memperoleh dana hibah seperti kasus yang terjadi di Garut.<sup>105</sup> Kasus-kasus ini memperlihatkan bahwa status terdaftar melalui SKT atau bahkan status berbadan hukum tidak menjadi jaminan bahwa dana hibah yang diberikan oleh pemerintah daerah akan dikelola secara baik oleh ormas.

Aspek kemitraan yang lain adalah kemitraan dalam hal program dan keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan. Seperti yang tercantum dalam SK Walikota Salatiga, pemerintah daerah memiliki kepentingan pembinaan sehingga daftar registrasi ormas semacam SKT akan dibutuhkan untuk mengidentifikasi ormas-ormas yang akan dilibatkan

---

<sup>102</sup> Lihat <http://harianbhirawa.com/2017/07/pendirian-ormas-di-surabaya-banyak-terganjal-biaya/> diakses pada 12 Januari 2017

<sup>103</sup> Wawancara dengan Bapak Benny., *op cit*.

<sup>104</sup> Lihat <https://www.jawapos.com/read/2016/11/25/66677/korupsi-dana-bansos-sumut-gatot-pujo-nugroho-divonis-6-tahun> diakses pada , lihat juga <https://tirto.id/kusutnya-pengelolaan-dana-hibah-cb4J>, <https://tirto.id/modus-modus-operandi-korupsi-lewat-dana-hibah-chWR> diakses pada 15 Januari 2018

<sup>105</sup> Lihat <https://news.detik.com/berita/d-2222871/pemimpin-lsm-di-garut-ditahan-karena-diduga-korupsi-dana-hibah-rp-34-m>, lihat juga <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-2713119/catut-38-lsm-bodong-demi-dana-hibah-entik-rugikan-negara-rp-81-m>, <https://news.detik.com/jawabarat/2574496/korupsi-dana-hibah-ktp-tukang-bakso-hingga-irt-dipinjam-untuk-bikin-lsm>, dan <http://www.mediaindonesia.com/news/read/58342/428-lsm-diduga-dibiayai-hasil-korupsi-dana-hibah/2016-07-27> diakses pada 9 Januari 2018



dalam kegiatan-kegiatan pemerintah daerah. Program-program seperti pelatihan, sosialisasi masyarakat, pembahasan peraturan daerah, dan program kerja lainnya membutuhkan partisipasi masyarakat sipil. SKT menjadi jalan pintas bagi pemerintah daerah yang mau melibatkan ormas di dalam kerja-kerjanya. Akan tetapi, cara ini berarti akan mengeksklusi ormas-ormas yang tidak memiliki SKT. Pembuatan keputusan publik harus melibatkan seluruh pemangku kepentingan dan mempertimbangkan kekayaan latar belakang sehingga peraturan daerah menjadi produk hukum yang representatif. Model pelibatan yang berorientasi pada kepemilikan SKT tentu akan mereduksi kekayaan aspirasi dalam proses birokrasi yang mengurangi kualitas produk kebijakan yang dihasilkan.

Lanskap administrasi pendaftaran ormas yang diatur melalui Permendagri No. 33 Tahun 2012 sesungguhnya merupakan representasi langsung dari metode pengendalian ormas yang dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru melalui penerbitan UU No. 8 Tahun 1985 tentang Ormas. Pengesahan UU No. 17 Tahun 2013 tentang Ormas memang bermaksud menggantikan undang-undang yang lama namun marwah pengaturannya masih memasukkan aspirasi UU 8/1985 sehingga penerbitan UU No. 17/2013 tak lain adalah legitimasi atas Permendagri No. 33/2012 yang sejak awal mewajibkan ormas tak berbadan hukum untuk memiliki SKT sebagai syarat terdaftar dalam basis data pemerintah.

SKT memang diniatkan untuk menjadi instrumen pengintaian (*surveillance*) pemerintah sehingga seluruh ormas diwajibkan untuk mendaftarkan dirinya. Perubahan dari UU No. 8 Tahun 1985 ke UU No. 17 Tahun 2013 tidak sama sekali mengubah rejim hukum keormasan yang dibawa Orde Baru menjadi sistem yang lebih demokratis. Selain kewajiban registrasi, pemerintah juga berhak mengetahui perubahan-perubahan yang terjadi di dalam ormas mulai dari struktur kepengurusan (Pasal 30 UU 17/2013) hingga perubahan AD/ART (Pasal 36) sehingga ruang intervensi birokrasi ke dalam kebijakan-kebijakan ormas itu sendiri terbuka begitu lebar. Model inilah yang dikembangkan di daerah-daerah seperti Kota Bogor, Kota Surabaya, dan Kota Salatiga. Penerbitan Perwali Kota Surabaya sendiri dilakukan “dalam rangka pengendalian, monitoring, dan evaluasi aktifitas/kegiatan yang dilakukan oleh ormas” sehingga pemerintah daerah dapat secara langsung melakukan identifikasi dini kegiatan-kegiatan ormas yang dapat menimbulkan konflik.<sup>106</sup> Di Kota Salatiga, penerbitan SK Walikota terkait dengan munculnya kelompok-kelompok urakan dan radikal seperti ISIS<sup>107</sup> sekaligus sebagai antisipasi pemerintah daerah merespon sejumlah kasus bentrok antar masyarakat dengan ormas, seperti yang terjadi pada kelompok Gafatar di Kalimantan Timur pada awal 2016 lalu, hal yang juga tercemin di dalam pembentukan Perwali Kota Bogor.

Ormas-ormas di Kota Bogor, Kota Salatiga, dan Kota Surabaya mengakui bahwa ketentuan pendaftaran memberikan beban sendiri terhadap kerja-kerja mereka karena berarti pemerintah memiliki sarana untuk memantau kegiatan-kegiatan ormas. Melalui kewajiban registrasi, pemerintah sesungguhnya tengah melakukan pendisiplinan (*docilisasi*) terhadap kemungkinan ormas-ormas yang bersikap asertif mengenai pemerintah.<sup>108</sup> Putusan MK No.

---

<sup>106</sup> Wawancara dengan Bapak Anjar., *op.cit*

<sup>107</sup> Koran Wawasan 27 Juli 2016.

<sup>108</sup> Wawancara dengan Bapak Maksum Syam., *op.cit*

82/PUU-XI/2013 telah menyatakan bahwa model registrasi semacam itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 karena ormas mestinya diberikan kebebasan untuk memutuskan secara otonom terkait dengan pendaftaran dirinya ke dalam basis data pemerintah. Tiga tahun setelah putusan tersebut terbit, lanskap administrasi keormasan masih tidak banyak berubah – bahkan tak berubah sama sekali. Setelah enam tahun pengesahan UU No. 17 Tahun 2013, hanya Kota Bogor, Surabaya, dan Salatiga yang memiliki kebijakan yang spesifik mengatur pendaftaran ormas, di mana nafas putusan MK sama sekali tak berbekas di dalamnya.

Kepala Kesbangpol Kota Bogor menyadari bahwa pasca putusan MK, kepemilikan SKT menjadi bersifat sukarela sehingga ormas-ormas di Kota Bogor memang tidak diharuskan mendaftarkan diri ke pemerintah daerah. Akan tetapi, pada level implementasi kebijakan, isi putusan MK tidak memiliki makna sama sekali sehingga sesungguhnya tidak ada yang berubah dari tata kelola keormasan yang represif di Kota Bogor.<sup>109</sup> Kebutuhan Pemerintah Kota Bogor untuk melakukan fungsi kontrol – istilah yang juga muncul di Kota Salatiga dan Kota Surabaya – harus tetap dilakukan untuk mempermudah pengawasan terhadap aktivitas ormas.

Firman, Pengurus Pemuda Muhammadiyah Kota Bogor, berpendapat kendati putusan MK merupakan terobosan penting dalam demokrasi di Indonesia, putusan itu belum dapat diimplementasikan karena terhambat oleh struktur birokrasi yang telah mapan.<sup>110</sup> Meskipun Kesbangpol Kota Bogor menyadari bahwa pendaftaran ormas sesungguhnya bersifat sukarela, tuntutan birokrasi model draconian – yang sejak 1985 telah ditabalkan melalui rezim Orde Baru – tak juga dapat diselesaikan hanya dengan ‘mengutip’ putusan MK ke dalam kebijakan yang baru. Kesbangpol Kota Surabaya mengakui bahwa di kotanya beberapa ormas sengaja tidak melakukan registrasi karena memang tidak ada kewajiban untuk melakukannya; akan tetapi, persoalan muncul ketika pada akhirnya ‘keterdaftaran’ ormas di Kota Surabaya menjadi prasyarat untuk mendiskualifikasi ormas yang layak memperoleh sumber daya pemerintah daerah. Hal yang sama terjadi pula di Salatiga yang memang pendaftaran ormas disadari mestinya bersifat sukarela namun tetap menjadi pertimbangan dalam menentukan keterlibatan ormas dalam proses pengambilan kebijakan.

Permendagri No. 57 Tahun 2017 diundangkan oleh Pemerintah pada tanggal 31 Juli 2017 untuk menggantikan Permendagri No. 33 Tahun 2012 sebagai respon terhadap Putusan MK No. 82/PUU-XI/2013. Putusan itu menyatakan bahwa pendaftaran ormas bersifat sukarela sehingga ormas yang tidak mendaftar tetap harus diakui dan dilindungi eksistensinya. Meski tidak dinyatakan secara eksplisit, Permendagri No. 57 Tahun 2017 menghilangkan ketentuan tentang kewajiban mendaftar bagi ormas sehingga registrasi dimaknai dalam konteks pilihan bebas ormas, bukan perintah sebagaimana permendagri yang lama. Keterdaftaran ormas diposisikan semata-mata sebagai instrumen pendataan, bukan sebagai pengakuan. Hal lain yang berkaitan dengan putusan MK adalah bahwa Permendagri No. 57 Tahun 2017 melakukan sentralisasi penerbitan SKT langsung dari Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum. Berbeda dengan peraturan

---

<sup>109</sup> Wawancara dengan Bapak Fordinan., *op.cit*

<sup>110</sup> Wawancara dengan Bapak Firman., *op.cit*.

yang lama di mana SKT untuk ormas di daerah dapat diterbitkan oleh kepala daerah, pasca putusan MK seluruh permohonan SKT disampaikan langsung kepada Kemendagri melalui Direktur Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum dan diterbitkan hanya oleh instansi yang sama. Aturan ini adalah konsekuensi dari putusan MK yang menyatakan bahwa tidak dikenal lagi ormas berdasarkan ruang lingkup kewilayahan. Sebelumnya, undang-undang membagi ormas ke dalam lingkup nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

Sebagaimana yang telah disampaikan di awal, bahwa kebijakan pendaftaran ormas di daerah masih merujuk pada rejim perizinan ormas tahun 2012 sekalipun normanya telah didelegitimasi melalui putusan MK. Keinginan ormas agar hak mereka diakui tanpa prasyarat registrasi kontradiktif dengan kebutuhan pemerintah daerah untuk melakukan fungsi kontrol terhadap kegiatan ormas kendati mereka sadar bahwa pendaftaran ormas memang berbasis pada kesukarelaan. Dengan mengubah SKT yang sebenarnya merupakan instrumen pendataan belaka (kuantitatif) menjadi instrumen pengakuan (rekojinisi), dengan sendirinya menciptakan norma yang bersifat memaksa bahwa ormas harus melakukan pendaftaran agar memperoleh akses (baik dukungan politik maupun finansial) untuk mempertahankan eksistensi mereka. Efek sampingnya, pendaftaran ormas menjadi sangat politis – bahkan bagi ormas itu sendiri – karena justru menempatkan ormas sebagai aktor yang subordinat di hadapan pemerintah. SKT menjadi alat bagi pemerintah untuk mempertontonkan kekuasaannya manakala sedang berkonfrontasi dengan ormas di lapangan.<sup>111</sup> Pemberlakuan SKT membuat ormas menjadi tidak mandiri dan bergantung kepada elit birokrasi lokal karena adanya ketergantungan terhadap fasilitas bantuan pendanaan.

Dari penjelasan di atas, terdapat alternatif pilihan kebijakan yang dapat ditawarkan dari permasalahan penerapan SKT, yaitu menggantikan mekanisme pendaftaran melalui kepemilikan SKT dengan memisahkan kebijakan pendataan OMS dengan kebijakan pemberian akses terhadap sumber daya (Lihat Tabel IV.1 dan Tabel IV.2)

**Tabel IV.1**  
**Kualifikasi Instrumen Pendataan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS)**

TUJUAN	KUALIFIKASI	OUTPUT
Pendataan => bersifat proaktif dari pemerintah, tetapi jika ada ormas yang ingin mendaftar, dipersilahkan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akta pendirian</li> <li>• Program kerja</li> <li>• Susunan pengurus</li> <li>• Formulir isian data ormas</li> </ul>	Direktori dalam bentuk <i>database</i> atau Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan (SIORMAS)

<sup>111</sup> Wawancara dengan Maksu Syam, *op cit*.

**Tabel IV.2**  
**Kualifikasi Instrumen Pemberian Akses Terhadap Sumber Daya**

TUJUAN		KUALIFIKASI	OUTPUT
<p>Akses terhadap Sumber Daya – berdasarkan pada prinsip transparansi, akuntabilitas, dan profesionalitas</p>	<p>Hibah</p>	<p>Mempertimbangkan <i>grade</i> yang memiliki konsekuensi terhadap jumlah dana yang dapat diakses. Terdapat 2 indikator dari <i>grade</i> yang dimaksud, yaitu 1) kapasitas pengelolaan program dan 2) keuangan organisasi. Pengelolaan program terdiri atas dokumen perencanaan dan pelaksanaan program. Pengelolaan keuangan terdiri atas ketersediaan dokumen SOP dan laporan audit keuangan.</p> <p>Kualifikasi Umum</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Akta pendirian</li> <li>• Susunan pengurus</li> <li>• NPWP</li> <li>• Surat pernyataan tidak dalam sengketa kepengurusan atau tidak dalam perkara di pengadilan</li> <li>• Surat pernyataan kesanggupan melaporkan kegiatan</li> <li>• Surat pernyataan tidak berafiliasi secara kelembagaan dengan Partai Politik</li> <li>• Surat pernyataan kesediaan atau persetujuan dari pejabat negara, pejabat pemerintahan, dan/atau tokoh masyarakat yang bersangkutan, yang namanya dicantumkan dalam kepengurusan ormas</li> </ul> <p>Kualifikasi Khusus Grade A</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perencanaan program kerja</li> <li>• SOP Keuangan</li> </ul> <p>Kualifikasi Khusus Grade B</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SOP Keuangan</li> </ul>	<p>Surat Keputusan Otoritas Terkait</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan tahunan pelaksanaan program (tiga tahun terakhir)</li> <li>• Perencanaan program kerja</li> <li>• Laporan audit keuangan</li> </ul>	
	Fasilitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akta pendirian</li> <li>• Surat peminjaman</li> <li>• Formulir isian peminjaman fasilitas</li> </ul>	Konfirmasi tertulis
	Peningkatan kapasitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akta pendirian</li> <li>• Formulir pendaftaran pelatihan</li> </ul>	Surat Keputusan dari otoritas terkait
	Layanan (informasi dan penelitian)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surat permohonan informasi (wawancara dan data tercetak atau tertulis)</li> <li>• Identitas (badan hukum atau individu)</li> </ul>	Pemberian informasi

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Beberapa kesimpulan yang dapat diambil dari riset ini adalah sebagai berikut:

1. Keberadaan peraturan yang mewajibkan Ormas memiliki Surat Keterangan Terdaftar (SKT) bertentangan dengan prinsip kemerdekaan berserikat dan berkumpul yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945, serta bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi 82/PUU-XI/2013.
2. Pendaftaran ormas seharusnya bersifat sukarela (*voluntary*). Salah satu Putusan Mahkamah Konstitusi 82/PUU-XI/2013 jelas menyatakan bahwa pendaftaran ormas bersifat sukarela dan ormas yang tidak mendaftar tetap harus diakui dan dilindungi eksistensinya.
3. Terdapat tiga kepentingan pemerintah dalam menerapkan kewajiban bagi ormas untuk mendaftar dan memiliki SKT, yaitu i) kepentingan administratif; ii) kepentingan pengawasan atau pengendalian; dan iii) kepentingan pemberian akses ke sumber daya (*resources*). Hal ini menjadikan SKT mengalami perluasan makna, yang pada awalnya ditujukan hanya sebagai instrumen pendataan menjadi instrumen pengakuan (*recognition*).
4. Jika kepentingan pemerintah adalah melakukan pendataan, pemerintah dapat menggunakan metode lain yang tidak bertentangan dengan prinsip kemerdekaan berserikat dan berkumpul untuk mengeluarkan pendapat.
5. Pemerintah seharusnya mengubah cara pandang terhadap organisasi masyarakat sipil karena dalam konteks negara demokrasi organisasi masyarakat sipil merupakan salah satu elemen penting yang dapat mengawasi kinerja pemerintah.
6. Pemerintah memiliki kewajiban memfasilitasi setiap ormas tanpa membedakan apakah memiliki SKT atau tidak. Namun dalam hal memfasilitasi dengan memberikan dana, pemerintah sebaiknya memberikan batasan dana yang diberikan bagi organisasi yang tidak berbadan hukum. Bantuan dana dalam jumlah yang besar (bisa ditetapkan jumlahnya) seharusnya memiliki syarat bagi Ormas yang bisa mendapatkannya. Syarat yang dimaksud adalah kapasitas pengelolaan program dan keuangan suatu organisasi.

Adapun rekomendasi yang kami ajukan adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah harus melakukan evaluasi penerapan instrumen Surat Keterangan Terdaftar (SKT)
2. Pemerintah perlu merumuskan kebijakan yang terpisah antara pendataan organisasi masyarakat sipil (OMS) dengan pemberian akses terhadap sumber daya
3. Pemerintah harus menggunakan prinsip transparansi, akuntabilitas, profesionalitas, dan proporsionalitas dalam kebijakan pendataan organisasi masyarakat sipil dan pemberian akses terhadap sumber daya

## DAFTAR PUSTAKA

- Djafar, Wahyudi dan Roichatul Aswidah dkk, 2013. *Intimidasi dan Kebebasan: Ragam, corak dan masalah kebebasan berekspresi di lima propinsi periode 2011-2012*. Jakarta: ELSAM
- Karim, AG. 2016. *Modul Kelas Politik Cerdas Berintegritas Tingkat Pratama, Tema Demokrasi*. Jakarta: KPK-Yayasan Satunama
- Kiai, Maina . 2013. *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/23/39*
- Kiai, Maina 2012. *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/20/27*
- Koalisi Kebebasan Berserikat. 2013. *Kajian Penafsiran Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan*. Jakarta: KKB
- 2017. *Laporan Kajian Penafsiran Peraturan Pemerintah Pelaksana Undang-Undang Ormas*. Jakarta: KKB
- 2015. *Laporan Monitoring dan Evaluasi Implementasi UU Ormas Tahun Kedua*. Jakarta: KKB
- 2017. *Laporan Monitoring dan Evaluasi Implementasi UU Ormas Tahun Ketiga*. Jakarta: KKB
- 2017. *Laporan Monitoring dan Evaluasi Implementasi UU Ormas Tahun Keempat*. Jakarta: KKB
- 2014. *Satu Tahun UU Ormas: Kewajiban Registrasi, Benih Represi*. Jakarta: KKB
- 
- Nowak, Manfred . *U.N. Covenant On Civil And Political Rights, CCPR Commentary, 2nd Revised Edition*. 2005. Kehl am Rhein, Germany; Arlington, VA: N.P. Engel Publishers
- OSCE/ODHIR. 2010. *Guideline on Freedom of Peacefull Assembly*. Warsaw: Sungraf
- Sirgado Díaz, Emil. 2014. *Human Rights and the “Public Moral” Exception in the WTO. Disertasi*. Hamburg: University of Hamburg
- UN Human Right Council, *Fourth Report of the Special Rapporteur on the rights to Freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/29/25, 28 April 2015, Paragraf 59.*
- Wignjoesebroto, M PA, Soetandyo, “*Hubungan Negara dan Masyarakat dalam Konteks Hak-Hak Asasi Manusia: Sebuah Tnjauan Historik dari Perspektif Relativisme Budaya Politik*”

### **Undang-Undang dan Peraturan Lainnya**

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Putusan MK Nomor 82/PUU-XI/2013 tentang Permohonan Uji Materi UU Ormas tertanggal 23 Desember 2014

Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 12 Tahun 2016 tentang APBD 2017.

Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 8 Tahun 2017 tentang APBD 2017.

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 24 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penerbitan Surat Keterangan Terdaftar Bagi Organisasi Kemasyarakatan, Badan dan Lembaga Di Kota Surabaya (Lembar Negara Tahun 2016 Nomor 28)

Surat Keputusan Walikota Salatiga Nomor 220.05/33/504 tentang Tim Pelaksana Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Kegiatan Organisasi Kemasyarakatan, Organisasi Kemahasiswaan, LSM, dan Seni Budaya Tahun 2017

Surat Edaran Sekretaris Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 200/BKBPL/182/IV/2015 tertanggal 13 April 2015 perihal Keberadaan Ormas/LSM

Surat Edaran Bupati Kabupaten Kapuas Nomor 220/253/Kespolin.2015 tertanggal 13 Mei 2015 perihal Himbauan Tidak Melayani Ormas/LSM yang Belum Mempunyai SKT dan/atau Melaporkan Diri

Surat Edaran Sekretaris Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 220/459/III.16/2015 tertanggal 18 Maret 2015 perihal Putusan MK Terhadap Undang-Undang No 17 Tahun 2013

Prinsip-Prinsip Johannesburg tentang Keamanan Nasional, Kebebasan Berekspresi, dan Akses terhadap Informasi, Kebebasan Berekspresi dan Akses terhadap Informasi (UN.Doc. E/CN.4/1996/39 (1996))

### **Hasil Wawancara**

Wawancara dengan Bapak Fordinan, Kepala Kesbangpol Kota Bogor

Wawancara dengan Bapak Susanto, Kepala Kesbangpol Kota Salatiga

Wawancara dengan Ibu Susilastuti, Kepala Bidang Kabid. Ketahanan Seni, Budaya, Agama, Kemasyarakatan, dan Ekonomi Kota Salatiga

Wawancara dengan Bapak Abdul, Ketua Yayasan Qoiriah Toyyibah

Wawancara dengan Bapak Benny Ridwan, Pengurus Muhammadiyah Kota Salatiga

Wawancara dengan Bapak Zein, Ketua PCNU Kota Salatiga

Wawancara dengan Pengurus SPPTQ

Wawancara dengan Bapak Anjar, Staf Bidang Kebangsaan dan Politik – Pendaftaran SKT Bakesbangpol Surabaya)

Wawancara dengan Bapak Maksu Syam, Aktivis Sajogyo Institute Kota Bogor

Wawancara dengan Mukhamad Iqbal, Pengurus Harian CMARs Kota Surabaya

Wawancara dengan Bapak M. Arif An, Pengurus Muhammadiyah Kota Surabaya, Jawa Timur

Wawancara dengan Bapak Firman, Pengurus Muhammadiyah Kota Bogor, di Bogor, Jawa Barat

### **Koran**

Kompas 20 November 2017

Koran Wawasan, 27 Juli 2016

Koran Wawasan, 4 Agustus 2017



## **Sumber Internet**

<http://kesbangpol.kemendagri.go.id/index.php/subblog/read/2014/2788/Ingin-SKT-Ormas-Segera-Daftarkan/2330> (diakses pada 14 Agustus 2017)

<http://harianjambi.com/berita-ormas-illegal-marak-di-merangin.html#.U7NiClFqPNE> (diakses pada 14 Agustus 2017)

[http://www.who.int/violenceprevention/approach/public\\_health/en/](http://www.who.int/violenceprevention/approach/public_health/en/), diakses pada 29 Januari 2018.

[www.salatiga.go.id](http://www.salatiga.go.id) pada 5 September 2017.

<http://nasional.kompas.com/read/2016/05/08/17340761/Fitra.Ada.4.Modus.Dugaan.Penyele-wengan.Dana.Hibah.dan.Bansos.Provinsi.Banten> pada 5 September 2017

<https://www.kpk.go.id/id/home-en/81-berita/siaran-pers/1657-cegah-dana-bansos-dan-hibah-dari-penyalahgunaan> pada 2 Oktober 2017

<http://jabar.pojoksatu.id/bogor/2018/02/23/dana-hibah-bansos-di-kota-bogor-membengkak-tahun-ini-capai-rp138-miliar/>, diakses pada 9 Januari 2018

<http://harianbhirawa.com/2017/07/pendirian-ormas-di-surabaya-banyak-terganjal-biaya/> pada 12 Januari 2018

<https://www.jawapos.com/read/2016/11/25/66677/korupsi-dana-bansos-sumut-gatot-pujo-nugroho-divonis-6-tahun>, lihat juga <https://tirto.id/kusutnya-pengelolaan-dana-hibah-cb4J>, <https://tirto.id/modus-modus-operandi-korupsi-lewat-dana-hibah-chWR>, diakses pada 15 Januari 2018

<https://news.detik.com/berita/d-2222871/pemimpin-lsm-di-garut-ditahan-karena-diduga-korupsi-dana-hibah-rp-34-m>, lihat juga <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-2713119/catut-38-lsm-bodong-demi-dana-hibah-entik-rugikan-negara-rp-81-m>,

<https://news.detik.com/jawabarat/2574496/korupsi-dana-hibah-ktp-tukang-bakso-hingga-irt-dipinjam-untuk-bikin-lsm>, dan <http://www.mediaindonesia.com/news/read/58342/428-lsm-diduga-dibiayai-hasil-korupsi-dana-hibah/2016-07-27>, diakses 9 Januari 2018

<https://tirto.id/dianggap-mengekang-permendagri-soal-penelitian-dibatalkan-cEog>, diakses pada 8 Januari 2018

<http://nasional.kompas.com/read/2016/05/08/17340761/Fitra.Ada.4.Modus.Dugaan.Penyele-wengan.Dana.Hibah.dan.Bansos.Provinsi.Banten>, diakses pada 23 November 2017

<https://www.kpk.go.id/id/home-en/81-berita/siaran-pers/1657-cegah-dana-bansos-dan-hibah-dari-penyalahgunaan>, diakses pada 2 November 2017