



**PUTUSAN
Nomor 3/PUU-XII/2014**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

[1.2] 1. Nama : **Yayasan FITRA Sumatera Utara, yang diwakili oleh Irvan Hamdani HSB., S.Kom.**

Alamat : Jalan Arief Rahman Hakim, Gg. Sukmawati Nomor 1A, Medan 20217

Sebagai-----**Pemohon I;**

2. Nama : **Perkumpulan Indonesia Corruption Watch (ICW), yang diwakili oleh Danang Widoyoko, ST.**

Alamat : Jalan Kalibata Timur IV/D Nomor 6, Jakarta Selatan

Sebagai-----**Pemohon III;**

3. Nama : **Yayasan Penguatan Partisipasi Inisiatif Dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA), yang diwakili oleh Abdi Suryaningati**

Alamat : Jalan Pedati Raya, Nomor 20, Rawa Bunga, Jatinegara, Jakarta Timur

Sebagai-----**Pemohon IV;**

4. Nama : **Ir. H. Said Iqbal**

Pekerjaan : Karyawan Swasta dan Presiden Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI)

Alamat : Jalan Lestari RT/RW. 009/003, Kelurahan Kalisari, Kecamatan Pasar Rebo, Jakarta Timur

Sebagai-----**Pemohon V;**



5. Nama : **M. Choirul Anam, SH.**

Pekerjaan : Wakil Direktur Human Rights Working Group (HRWG)

Alamat : Jalan Mahoni Blok CO, Nomor 02, BDB 2, RT/RW 006/015, Kelurahan Sukahati, Kecamatan Cibinong, Bogor

Sebagai-----**Pemohon VI;**

6. Nama : **Poengky Indarti, SH., LL.M.**

Pekerjaan : Direktur Eksekutif Imparsial

Alamat : Perumahan Bumi Sentosa, Blok D8, Nomor 10, RT/RW 007/009, Kelurahan Nanggewer Mekar, Kecamatan Cibinong, Bogor

Sebagai-----**Pemohon VII;**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 29 November 2013, memberi kuasa kepada **Wahyudi Djafar, S.H., Al Araf, S.H., M.T., Indriaswati D. Saptaningrum, S.H., LL.M., Kristina Virri, S.H., Bahrain, S.H., Zainal Abidin, S.H., Wahyu Wagiman, S.H., Andi Muttaqien, S.H., Ardianto Putra, S.H., Ridwan Bakar, S.H., Jeremiah U.H. Limbong, S.H., Emerson Junto, S.H., Donal Fariz, S.H., Lola E. Kaban, S.H., Abraham Utama, S.H., Erwin Natosmal Oemar, S.H., Refki Saputra, S.H., Moh. Ainul Yaqin, S.H.I., Julius Ibrani, S.H., Wahyu Nandang Herawan, S.H., Dina Ardiyanti, S.H., M.A., M. Fandrian Hadistianto, S.H., Ari Lazuardi, S.H., Supriyadi Widodo Eddyono, S.H., Eddy H. Gurning, S.H., dan Adiani Viviana, S.H.,** para advokat/pengacara publik/asisten advokat/asisten pengacara publik, yang tergabung dalam Tim Advokasi untuk Kebebasan Berserikat, yang beralamat di Jalan Siaga II Nomor 31 Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta Selatan, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai-----**para Pemohon;**

[1.3] Membaca permohonan para Pemohon;

Mendengar keterangan para Pemohon;

Mendengar dan membaca keterangan ahli para Pemohon;

Mendengar keterangan saksi para Pemohon;



Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;

Membaca kesimpulan para Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 10 Desember 2013 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 20 Desember 2013 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 17/PAN.MK/2014 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 3/PUU-XII/2014 pada tanggal 9 Januari 2014, yang telah diperbaiki dan diterima dalam persidangan pada tanggal 28 Januari 2014, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa transisi politik dari otoritarian ke demokrasi yang berujung pada amandemen UUD 1945, salah satunya telah menghasilkan perubahan terhadap Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan, "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*";
2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*";
3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, MK berwenang melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan: "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat*



pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;

4. **Bahwa Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*). Apabila terdapat Undang-Undang yang berisi atau terbentuk bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*), maka Mahkamah Konstitusi dapat menganulirnya dengan membatalkan keberadaan Undang-Undang tersebut secara menyeluruh atau pun perpasalnya;**
5. Bahwa sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berwenang memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal Undang-Undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusionalitas pasal-pasal Undang-Undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum. Oleh karena itu, terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multi tafsir dapat pula dimintakan penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi;
6. Bahwa ketentuan Pasal 5 dan Pasal 1 angka 1; Pasal 8; Pasal 10; Pasal 11; Pasal 23; Pasal 29 ayat (1); Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 1 angka 6; Pasal 57 ayat (2) dan (3); serta Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c dan huruf e UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menurut para Pemohon telah menciptakan suatu ketidakpastian hukum, melahirkan penafsiran yang ambigu, tidak jelas, dan multi tafsir, serta mengekang pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara, khususnya para Pemohon, sehingga merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon;
7. Bahwa oleh karena itu melalui permohonan ini para Pemohon bermaksud mengajukan pengujian materiil Pasal 5 dan Pasal 1 angka 1; Pasal 8; Pasal 10; Pasal 11; Pasal 23; Pasal 29 ayat (1); Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 1 angka 6; Pasal 57 ayat (2) dan (3); Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c dan huruf e UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap UUD 1945;
8. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, karena permohonan pengujian ini merupakan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada,



maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan pengujian materiil Undang-Undang ini;

B. Kedudukan Hukum Para Pemohon

9. Bahwa pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan satu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif, yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum;
10. Bahwa Mahkamah Konstitusi, berfungsi antara lain sebagai “*guardian*” dari “*constitutional rights*” setiap warga negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah para Pemohon kemudian memutuskan untuk mengajukan permohonan uji materiil Pasal 5 dan Pasal 1 angka 1; Pasal 8; Pasal 10; Pasal 11; Pasal 23; Pasal 29 ayat (1); Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 1 angka 6; Pasal 57 ayat (2) dan ayat (3); serta Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c dan huruf e UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap UUD 1945;
11. Bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi *juncto* Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menyatakan bahwa: Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yaitu:
 - a. perorangan warga negara Indonesia;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik atau privat;
 - d. lembaga negara.
12. Bahwa di dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dinyatakan “*Yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945*”;



13. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang hadir berikutnya, Mahkamah Konstitusi telah menentukan 5 syarat mengenai kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, yakni sebagai berikut:
- a. harus ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian; dan
 - e. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
14. Bahwa selain lima syarat untuk menjadi Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, yang ditentukan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 Perkara Nomor 11/PUU-V/2007, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 dalam pengujian formil UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (halaman 59), juga menyebutkan sejumlah persyaratan lain untuk menjadi Pemohon, ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai berikut: “*Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (tax payer; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang concern terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil, Undang-Undang terhadap UUD 1945 (lihat juga Lee Bridges, dkk. dalam Judicial Review in Perspective, 1995)*”;



Pemohon Badan Hukum Privat:

15. Bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon IV adalah Pemohon yang merupakan Badan Hukum Privat, yang memiliki *legal standing* dan menggunakan haknya untuk mengajukan permohonan ini dengan menggunakan prosedur *organization standing (legal standing)*;
16. Bahwa Pemohon I s.d Pemohon IV memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon pengujian Undang-Undang karena terdapat keterkaitan sebab akibat (*causal verband*) dengan berlakunya UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, sehingga menyebabkan hak konstitusional para Pemohon dirugikan;
17. Bahwa doktrin *organization standing* atau *legal standing* merupakan sebuah prosedur beracara yang tidak hanya dikenal dalam doktrin akan tetapi juga telah dianut dalam berbagai peraturan perundangan di Indonesia, seperti UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
18. Bahwa pada praktik peradilan di Indonesia, termasuk dalam proses peradilan di Mahkamah Konstitusi *legal standing* telah diterima dan diakui menjadi mekanisme dalam upaya pencarian keadilan, yang mana dapat dibuktikan antara lain:
 - a. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan;
 - b. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 060/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air terhadap UUD 1945;
 - c. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-IX/2011 tentang Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945;
 - d. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara terhadap UUD 1945.



19. Bahwa organisasi dapat bertindak mewakili kepentingan publik/umum adalah organisasi yang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun yurisprudensi, yaitu:
 - a. berbentuk badan hukum atau yayasan;
 - b. dalam anggaran dasar organisasi yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas mengenai tujuan didirikannya organisasi tersebut;
 - b. telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.
20. Bahwa Pemohon I s.d Pemohon IV adalah Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat yang tumbuh dan berkembang secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat yang didirikan atas dasar kepedulian untuk dapat mendorong transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan negara, turut berpartisipasi dalam pemberantasan korupsi, memajukan perlindungan hak asasi manusia, serta menumbuhkembangkan partisipasi dan inisiatif masyarakat dalam pembangunan;
21. Bahwa tugas dan peranan Pemohon I s.d Pemohon IV dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan dalam rangka mendorong transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan negara, turut berpartisipasi dalam pemberantasan korupsi, memajukan perlindungan hak asasi manusia, serta menumbuhkembangkan partisipasi dan inisiatif masyarakat dalam pembangunan di Indonesia telah secara terus-menerus mendayagunakan lembaganya sebagai sarana untuk memperjuangkan berbagai tujuan tersebut, serta cita-cita bangsa sebagaimana termaktub di dalam Mukadimah UUD 1945;
22. Bahwa tugas dan peranan Pemohon I s.d Pemohon IV dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut di atas, dalam hal ini mendayagunakan lembaganya sebagai sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mendorong transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan negara, turut berpartisipasi dalam pemberantasan korupsi, memajukan perlindungan hak asasi manusia, serta menumbuhkembangkan partisipasi dan inisiatif masyarakat dalam pembangunan, tanpa membedakan jenis kelamin, suku bangsa, ras, agama, dan lain-lain. Hal ini tercermin di dalam Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian para Pemohon (**bukti P-3**);
23. Bahwa dasar dan kepentingan hukum Pemohon I s.d Pemohon IV dalam mengajukan permohonan pengujian Pasal 5 dan Pasal 1 angka 1; Pasal 8;



Pasal 10; Pasal 11; Pasal 23; Pasal 29 ayat (1); Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 1 angka 6; Pasal 57 ayat (2) dan (3); serta Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c dan huruf e UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan dapat dibuktikan dengan Anggaran Dasar dan/atau Anggaran Rumah Tangga para Pemohon. Dalam Anggaran Dasar dan/atau Anggaran Rumah Tangga para Pemohon disebutkan dengan tegas mengenai tujuan didirikannya organisasi, dan para Pemohon juga telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan Anggaran Dasar-nya:

- a. Dalam Pasal 2 Anggaran Dasar dari Pemohon I, disebutkan bahwa Yayasan FITRA Sumut mempunyai maksud dan tujuan di bidang: a. sosial; b. kemanusiaan; dan c. keagamaan;
- b. Dalam Pasal 5 Anggaran Dasar dari Pemohon II, disebutkan bahwa YLBHI mempunyai maksud dan tujuan adalah memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma, memajukan pengertian dan penghormatan terhadap nilai-nilai Negara hukum dan martabat serta hak asasi manusia, berperan aktif dalam proses pembentukan hukum, penegakan hukum dan pembaruan hukum sesuai dengan konstitusi yang berlaku dan deklarasi umum hak-hak asasi manusia, dan memajukan dan mengembangkan program-program yang mengandung dimensi keadilan dalam bidang politik, sosial, ekonomi, budaya dan gender dengan fokus tetapnya pada bidang hukum;
- c. Dalam Pasal 6 Anggaran Dasar dari Pemohon III, disebutkan bahwa Perkumpulan ICW memiliki visi untuk menguatkan posisi tawar rakyat yang terorganisir dalam mengontrol negara dan turut serta dalam pengambilan keputusan serta mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, bebas korupsi, berkeadilan ekonomi, sosial, dan gender. Sementara misinya sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 7 Anggaran Dasar, adalah bersama rakyat dalam: (1) mengintegrasikan agenda antikorupsi untuk memperkuat partisipasi rakyat yang terorganisir dalam proses pengambilan dan pengawasan kebijakan publik; (2) memberdayakan aktor-aktor potensial untuk mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi dan birokrasi yang bersih dari korupsi dan berlandaskan keadilan sosial dan gender;
- d. Dalam Pasal 2 Anggaran Dasar dari Pemohon IV, disebutkan bahwa maksud dan tujuan pendirian adalah bertujuan di bidang sosial dan kemanusiaan.



24. Bahwa dalam mencapai maksud dan tujuannya Pemohon I s.d Pemohon IV telah melakukan berbagai macam usaha/kegiatan yang dilakukan secara terus menerus, sebagaimana halnya telah menjadi pengetahuan umum (*notoire feiten*). Adapun, bentuk kegiatan yang telah dilakukan oleh para Pemohon adalah sebagai berikut:
- a. Turut aktif dalam setiap proses pengambilan kebijakan negara, termasuk dalam pembentukan Undang-Undang *a quo*, dengan cara memberikan sejumlah masukan kritis, serta hasil studi, dalam rangka memastikan bahwa setiap kebijakan yang dihasilkan selaras dengan kewajiban negara untuk memajukan, memenuhi dan melindungi hak-hak asasi manusia setiap warga negara;
 - b. Pemberian bantuan hukum secara cuma-cuma terutama kepada masyarakat miskin dan marginal yang harus berhadapan dengan hukum;
 - c. Terus-menerus melakukan kampanye publik guna mendesakkan reformasi hukum, politik dan birokrasi yang kondusif bagi pemberantasan korupsi;
 - d. Secara aktif menyelenggarakan berbagai kegiatan untuk meningkatkan partisipasi dan prakarsa rakyat dalam rangka pemberdayaan masyarakat dalam bidang sosial;
 - e. Menerbitkan berbagai macam buku maupun bentuk-bentuk publikasi lainnya dalam rangka mendorong partisipasi masyarakat dalam setiap proses pengambilan kebijakan negara maupun dalam penyelenggaraan negara secara umum.
25. Bahwa upaya-upaya dan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemohon I s.d Pemohon IV adalah dalam rangka melaksanakan hak konstitusional yang dimilikinya, guna memperjuangkan haknya secara bersama untuk kepentingan bangsa dan negara, sebagaimana ditegaskan oleh ketentuan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan, “*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya*”;
26. Bahwa selain jaminan perlindungan konstitusional bagi ruang partisipasi masyarakat dalam pembangunan bangsa dan negara, penegasan serupa juga mengemuka di dalam sejumlah peraturan perundang-undangan. Ketentuan Pasal 8 dan Pasal 9 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan



- Nepotisme, dengan tegas menyebutkan bahwa peran serta masyarakat sangat diperlukan dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan yang bersih;
27. Bahwa ketentuan serupa juga ditegaskan di dalam Pasal 15 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang mengatakan bahwa setiap orang, baik secara pribadi maupun kolektif berhak untuk mengembangkan dirinya dalam rangka membangun masyarakat, bangsa dan negara. Bahkan di dalam Pasal 16 UU Hak Asasi Manusia disebutkan secara khusus tentang hak individu atau kelompok untuk mendirikan suatu organisasi untuk tujuan sosial dan kebajikan, termasuk menyelenggarakan pendidikan dan pengajaran hak asasi manusia;
 28. Bahwa persoalan yang menjadi objek dari UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang diujikan materiil oleh para Pemohon merupakan persoalan setiap setiap warga negara karena sifat universalnya, yang bukan hanya urusan Pemohon I s.d Pemohon IV, terutama menyangkut keberlanjutan serta kepastian ruang partisipasi masyarakat dalam pembangunan bangsa dan negara;
 29. Bahwa lebih jauh, pengajuan permohonan pengujian Undang-Undang *a quo*, merupakan wujud kepedulian dan upaya Pemohon I s.d Pemohon IV untuk terus mendorong partisipasi dan inisiatif masyarakat dalam pembangunan, termasuk dalam upaya pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia, pemberantasan korupsi, mapun menyelenggarakan pemerintahan negara yang bersih, transparan dan akuntabel;
 30. Bahwa **Pemohon I** khususnya, telah mengalami kerugian konstitusional yang nyata dan aktual akibat berlakunya Undang-Undang *a quo*. Kerugian ini terjadi saat Pemohon I mengajukan permohonan informasi kepada Dinas Informasi dan Pengolahan Data Elektronik Kabupaten Karo, Sumatera Utara. Permohonan informasi ini merupakan bentuk partisipasi masyarakat sebagaimana dijamin oleh peraturan perundang-undangan, juga merupakan pelaksanaan dari hak untuk memperoleh informasi sebagaimana dijamin oleh UUD 1945 dan UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Memperoleh Informasi Publik;
 31. Bahwa Dinas Informasi dan Pengolahan Data Elektronik Kabupaten Karo menolak untuk memberikan informasi sebagaimana diajukan oleh Pemohon I dengan alasan bahwa Pemohon I belum terdaftar di Kantor Kesbanglinmas



Kabupaten Karo. Merujuk pada Undang-Undang *a quo*, Dinas Informasi dan Pengolahan Data Elektronik Kabupaten Karo menyatakan bahwa Pemohon I belum absah, sehingga SKPD di Kabupaten Karo tidak dapat memenuhi permintaan informasinya (**bukti P-4**);

32. Bahwa kejadian yang dialami oleh Pemohon I jelas memperlihatkan adanya ketidakpastian hukum dari Undang-Undang *a quo*, sehingga mengakibatkan terjadinya kerugian konstitusional Pemohon I. Mengapa menimbulkan ketidakpastian hukum? Bahwa Pemohon I berdasarkan pada UU Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, nyata-nyata telah terdaftar sebagai badan hukum Yayasan pada Kementerian Hukum dan HAM dengan Nomor AHU-8315.AH.01.04 Tahun 2012, tertanggal 26 Desember 2012 (**vide bukti P-3**);
33. Bahwa oleh karena Pemohon I telah terdaftar sebagaimana diatur oleh UU Yayasan, maka merujuk pada ketentuan Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang *a quo*, maka Pemohon I tidak perlu melakukan pendaftaran kembali pada organisasi mana pun, termasuk Kantor Kesbangpollinmas Kabupaten Karo. Ketentuan Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang *a quo* menyebutkan, "*Dalam hal telah memperoleh status badan hukum, Ormas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak memerlukan surat keterangan terdaftar*";
34. Bahwa dengan terjadinya peristiwa tersebut, terlihat sangat nyata dan aktual kerugian konstitusional yang dialami oleh Pemohon I akibat dari berlakunya Undang-Undang *a quo*, yang menciptakan situasi ketidakpastian hukum [Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945], sehingga menghambat partisipasi Pemohon I dalam pembangunan [Pasal 28C ayat (2) UUD 1945], serta dalam menjalankan hak asasinya (Pasal 28F UUD 1945). Bahwa peristiwa serupa tidak hanya dialami oleh Pemohon I, tetapi juga dialami oleh organisasi serupa di tempat-tempat lain di Indonesia, setelah berlakunya Undang-Undang *a quo*. Oleh karena itu, Pemohon I mempunyai hubungan *causal-verband* dengan berlakunya Undang-Undang *a quo*, dan memiliki *legal standing* untuk mewakili kepentingan publik, khususnya badan hukum serupa, untuk mengajukan permohonan uji materiil Undang-Undang *a quo*;
35. Bahwa norma-norma di dalam Undang-Undang *a quo* telah mengakibatkan kerugian konstitusional bagi **Pemohon II**, di dalam upaya memajukan pengertian dan penghormatan terhadap nilai-nilai negara hukum dan



- martabat serta hak asasi manusia, juga upayanya untuk berperan aktif dalam proses pembentukan hukum, penegakan hukum dan pembaruan hukum sesuai dengan konstitusi yang berlaku. Terbentuknya rumusan pasal-pasal dalam Undang-Undang *a quo*, lebih jauh telah berimplikasi pada kegagalan dari tujuan organisasi yang hendak dicapai oleh Pemohon II (**vide bukti P-3**);
36. Bahwa terhadap **Pemohon III**, berlakunya Undang-Undang *a quo* juga telah menghambat upaya menguatkan posisi tawar rakyat yang terorganisir dalam mengontrol negara dan turut serta dalam pengambilan keputusan serta mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, bebas korupsi, berkeadilan ekonomi, sosial, dan gender. Jaminan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan (UU Nomor 28 Tahun 1999) bagi seluruh kegiatan yang diselenggarakan oleh Pemohon II dalam rangka mencapai tujuannya maupun maksud yang hendak dicapai oleh UU Nomor 28 Tahun 1999, potensila digagalkan oleh lahirnya Undang-Undang *a quo*, yang menciptakan situasi ketidakpastian hukum;
37. Bahwa pembatasan dan rezim pengaturan tunggal terhadap organisasi masyarakat sipil yang diatur oleh Undang-Undang *a quo*, dengan berbagai kerumitannya, telah berakibat pada dirugikannya hak-hak konstitusional **Pemohon IV**. Kerugian ini khususnya terjadi dikarenakan lahirnya Undang-Undang *a quo* sangat potensial menggagalkan upaya-upaya Pemohon IV di dalam mendorong partisipasi masyarakat dalam setiap proses pengambilan kebijakan negara maupun dalam penyelenggaraan negara secara umum. Dalam rangka upaya tersebut, Pemohon IV berupaya untuk menumbuhkembangkan berbagai macam organisasi masyarakat sipil, dengan beragam bentuk dan aktivitasnya. Sebaliknya, berlakunya Undang-Undang *a quo*, malah berupaya untuk membatasi upaya itu semua, yang diakibatkan oleh berbagai kerumitan aturan pendirian organisasi;
38. Bahwa secara umum berlakunya Undang-Undang *a quo* juga telah mengakibatkan terjadinya kerugian konstitusional Pemohon I s.d. Pemohon IV. Lahirnya Undang-Undang *a quo* nyata-nyata atau setidaknya potensila telah merugikan hak-hak konstitusional Pemohon I s.d. Pemohon IV untuk berpartisipasi dalam pembangunan masyarakat, bangsa dan negara, sebagaimana dijamin Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini terjadi sebagai akibat: (i) Undang-



- Undang *a quo* didesain untuk menghambat pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat; (ii) Undang-Undang *a quo* menciptakan situasi ketidakpastian hukum dalam pengaturan organisasi masyarakat sipil;
39. Bahwa materi rumusan atau muatan dari Undang-Undang *a quo* telah menghambat atau bahkan berpotensi menggagalkan seluruh upaya dan usaha-usaha yang telah dilakukan oleh Pemohon I s.d. Pemohon IV dalam rangka mendorong partisipasi dan inisiatif masyarakat dalam pembangunan, peran serta dalam pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia, serta partisipasi aktif masyarakat dalam pemberantasan korupsi dan memastikan penyelenggaraan negara yang bersih, transparan dan akuntabel;
40. Bahwa dengan demikian, adanya Undang-Undang *a quo* secara konkrit dan faktual telah merugikan hak-hak konstitusional Pemohon I s.d. Pemohon IV. Berlakunya Undang-Undang *a quo*, baik secara langsung maupun tidak langsung, telah merugikan berbagai macam usaha yang telah dilakukan secara terus-menerus dalam rangka menjalankan tugas dan peranan dari para Pemohon, untuk berperan dalam pembangunan, pemajuan dan perlindungan HAM, pemberantasan korupsi, serta upaya meningkatkan partisipasi dan inisiatif masyarakat dalam penyelenggaraan negara;

Pemohon Perorangan Warga Negara Indonesia

41. Bahwa **Pemohon V** merupakan individu warga negara Indonesia (**bukti P-5**), yang saat ini menjabat sebagai Presiden Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI), yang aktif memperjuangkan hak-hak dan kesejahteraan buruh di Indonesia, melalui wadah serikat/organisasi buruh. Bahwa keberadaan serikat buruh, selain dilindungi oleh UUD 1945, juga dijamin oleh sejumlah peraturan perundang-undangan, seperti UU Ketenagakerjaan dan UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, serta UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, yang telah disahkan Indonesia dalam Undang-Undang nasionalnya;
42. Bahwa lahirnya Undang-Undang *a quo* nyata-nyata atau setidaknya berpotensi merugikan hak-hak konstitusional Pemohon V, dalam rangka memperjuangkan hak-hak dan kesejahteraan buruh melalui wadah organisasi buruh, dikarenakan munculnya Undang-Undang *a quo* baik secara langsung



maupun tidak langsung telah menghambat hidup dan berkembangnya organisasi buruh sebagai ruang perjuangan buruh;

43. Bahwa **Pemohon VI** adalah perorangan warga negara Indonesia (**vide bukti P-5**), yang bekerja sebagai Wakil Direktur dari *Human Rights Working Group* (HRWG), sebuah organisasi masyarakat sipil di Indonesia yang aktif mendorong pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia, termasuk hak atas kebebasan berserikat dan berorganisasi. Bahwa Pemohon VI juga aktif melakukan penyadaran publik dan terlibat secara terus-menerus dalam berbagai proses pengambilan kebijakan publik, melalui beragam aktifitas. Berlakunya Undang-Undang *a quo*, nyata-nyata atau potensial menghambat atau bahkan menggagalkan usaha-usaha yang dilakukan oleh Pemohon VI;
44. Bahwa **Pemohon VII** merupakan individu warga negara Indonesia (**vide bukti P-5**), yang bekerja sebagai Direktur Eksekutif Imparsial, sebuah organisasi hak asasi manusia di Indonesia yang aktif melakukan pemantuan pelaksanaan HAM di Indonesia dalam rangka pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia. Bahwa Pemohon VI juga aktif melakukan penyadaran publik dan terlibat secara terus-menerus dalam berbagai proses pengambilan kebijakan publik, melalui beragam aktivitas di tempat bekerjanya. Berlakunya Undang-Undang *a quo*, nyata-nyata atau setidaknya berpotensi menghambat atau bahkan menggagalkan segala upaya yang telah dilakukan oleh Pemohon VII;
45. Bahwa berdasarkan uraian di atas, secara jelas terlihat bahwa Pemohon V s.d. Pemohon Pemohon VII adalah individu-individu warga negara yang *concern* dengan kepentingan publik dan peran serta masyarakat dalam pembangunan, khususnya dalam upaya pemenuhan hak-hak dan kesejahteraan buruh yang diperjuangkan melalui serikat buruh, serta upaya pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia, termasuk hak atas kebebasan berserikat. Para Pemohon merasa dirugikan hak-hak konstitusionalnya dengan adanya rumusan pasal, ayat dan frasa dari Undang-Undang *a quo*, karena tidak sejalan dengan jaminan hak untuk berpartisipasi dalam pembangunan bangsa dan negara, serta berseberangan dengan jaminan hak atas kebebasan berserikat, yang bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945;



46. Bahwa selain itu, Pemohon V s.d. Pemohon VII juga merupakan pembayar pajak (*tax payer*) yang dibuktikan dengan fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) (**vide bukti P-5**). Bahwa Pemohon V s.d. Pemohon VII sebagai *tax payer* menyatakan kepentingan konstitusionalnya telah terlanggar dengan adanya Undang-Undang *a quo*, karena menciptakan kondisi ketidakpastian hukum, serta menghambat pemenuhan hak berpartisipasi dalam pembangunan dan hak atas kebebasan berserikat. Dengan demikian, syarat *legal standing* seperti disebutkan dalam Putusan Mahkamah Nomor 27/PUU-VIII/2009 terpenuhi;
47. Bahwa berdasarkan uraian di atas, jelas keseluruhan para Pemohon telah memenuhi kualitas maupun kapasitas sebagai Pemohon pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 huruf c UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, maupun Peraturan Mahkamah Konstitusi dan sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan penjelasan mengenai syarat-syarat untuk menjadi pemohon pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Karenanya, jelas pula keseluruhan para Pemohon memiliki hak dan kepentingan hukum mewakili kepentingan publik untuk mengajukan permohonan pengujian materiil Pasal 5 dan Pasal 1 angka 1; Pasal 8; Pasal 10; Pasal 11; Pasal 23; Pasal 29 ayat (1); Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 1 angka 6; Pasal 57 ayat (2) dan (3); serta Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c dan huruf e UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap UUD 1945;

C. Pokok Perkara

C.1. Ruang Lingkup Pasal yang Diuji

Ketentuan	Rumusan
Pasal 1 angka 1	Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik



	Indonesia yang berdasarkan Pancasila.
Pasal 1 angka 6	Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri.
Pasal 5	Ormas bertujuan untuk: <ol style="list-style-type: none"> a. meningkatkan partisipasi dan keberdayaan masyarakat; b. memberikan pelayanan kepada masyarakat; c. menjaga nilai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa; d. melestarikan dan memelihara norma, nilai, moral, etika, dan budaya yang hidup dalam masyarakat; e. melestarikan sumber daya alam dan lingkungan hidup; f. mengembangkan kesetiakawanan sosial, gotong royong, dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat; g. menjaga, memelihara, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa; dan h. mewujudkan tujuan negara.
Pasal 8	Ormas memiliki lingkup: <ol style="list-style-type: none"> a. nasional; b. provinsi; atau c. kabupaten/kota.
Pasal 10	(1) Ormas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dapat berbentuk: <ol style="list-style-type: none"> a. badan hukum; atau b. tidak berbadan hukum. (2) Ormas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat: <ol style="list-style-type: none"> a. berbasis anggota; atau b. tidak berbasis anggota.
Pasal 11	(1) Ormas berbadan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a dapat berbentuk: <ol style="list-style-type: none"> a. perkumpulan; atau b. yayasan. (2) Ormas berbadan hukum perkumpulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a didirikan dengan berbasis anggota. (3) Ormas berbadan hukum yayasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b didirikan dengan tidak berbasis anggota.



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 29 ayat (1)	Kepengurusan Ormas di setiap tingkatan dipilih secara musyawarah dan mufakat.
Pasal 42 ayat (2)	Sistem informasi Ormas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikembangkan oleh kementerian atau instansi terkait yang dikoordinasikan dan diintegrasikan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.
Pasal 57	(2) Apabila penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, pemerintah dapat memfasilitasi mediasi atas permintaan para pihak yang bersengketa. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.
Pasal 59	(2) Ormas dilarang: b. melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia; c. melakukan kegiatan separatis yang mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia; e. melakukan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

C.2. Dasar Konstitusional yang Digunakan

Ketentuan UUD 1945	Materi
Pasal 1 ayat (3)	Negara Indonesia adalah negara hukum.
Pasal 28	Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang.
Pasal 28C ayat (2)	Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.
Pasal 28D ayat (1)	Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta



	perlakuan yang sama di hadapan hukum.
Pasal 28E ayat (3)	Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

C.3. Argumentasi Permohonan

Ketentuan Pasal 5 dan Pasal 1 angka (1), Pasal 29 ayat (1), Pasal 57 ayat (2) dan ayat (3) UU Ormas telah menyempitkan jaminan perlindungan hak atas kebebasan berserikat, sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945

48. Bahwa kebebasan berserikat dan berorganisasi adalah bagian dari hak konstitusional warga negara yang dijamin dan dilindungi oleh konstitusi, sebagaimana dijamin oleh Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945;
49. Bahwa selain jaminan di dalam pasal-pasal konstitusi tersebut, penegasan serupa juga mengemuka di dalam Pasal 24 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menegaskan:
 - (1) Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat, untuk maksud-maksud damai.
 - (2) Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
50. Bahwa kebebasan berserikat juga merupakan salah satu hak fundamental yang menjadi perhatian seluruh umat manusia di dunia, yang kemudian melahirkan suatu komitmen di dalam Pasal 20 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia 1948, yang menyatakan: (1) Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berserikat tanpa kekerasan; (2) Tidak seorang pun boleh dipaksa untuk memasuki suatu perkumpulan. Komitmen tersebut tentunya sejalan dengan pikiran para pembentuk UUD 1945, yang terejawantahkan dengan lahirnya ketentuan Pasal 28 UUD 1945;
51. Bahwa sebagai bagian dari komunitas bangsa-bangsa yang ingin berturut serta dalam pemajuan, pemenuhan dan perlindungan HAM, Indonesia juga



telah mengesahkan Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, melalui UU Nomor 12 Tahun 2005, yang di dalam Pasal 22, secara detail mengatur:

- (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.

52. Bahwa dalam leksikon hukum internasional hak asasi manusia, khususnya merujuk pada Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia 1948 dan Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, hak atas kebebasan berserikat merupakan salah satu hak yang tidak boleh diintervensi, baik oleh negara maupun pihak lain, mengingat pentingnya hak bebas berserikat bagi ada dan berfungsinya demokrasi. Melalui sebuah serikat, dalam bentuk organisasi apa pun kepentingan politik individu akan lebih bisa diperjuangkan. Artinya selain bersifat individual, hak atas kebebasan berserikat juga bersifat kolektif, mengingat kepentingan yang hendak diperjuangkan dari sebuah serikat (**bukti P-6**);

53. Bahwa selain dalam instrumentasi di atas, jaminan perlindungan serupa juga mengemuka di dalam Pasal 5 *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* yang telah disahkan Indonesia melalui UU Nomor 29 Tahun 1999; Pasal 7 *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* yang disahkan Indonesia melalui UU Nomor 7



Tahun 1984; dan Pasal 15 *Convention on the Rights of the Child* 1990 yang disahkan melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990;

54. Bahwa merujuk pada klausul Pasal 22 ayat (1) Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik sebagaimana telah disahkan dengan UU Nomor 12 Tahun 2005, dapat dijelaskan ruang lingkup atas hak kebebasan berserikat setidaknya meliputi hak untuk membentuk serikat dan bergabung dalam serikat tersebut. Oleh karenanya hak ini juga menjamin perlindungan atas kebebasan dalam memilih serikat mana pun yang diinginkan oleh individu untuk bergabung;
55. Bahwa makna lebih jauh dari jaminan perlindungan tersebut, meski hanya ada satu individu sekali pun, jika dia tidak menyetujui metode maupun tujuan suatu organisasi, maka dia tidak dapat dipaksa untuk bergabung dalam organisasi tersebut, meskipun organisasi tersebut merupakan organisasi satu-satunya yang ada dalam suatu negara. Sebaliknya, Kovenan menjamin hak individu tersebut—bersama orang lain tentunya—untuk membentuk organisasi lain seperti yang dia inginkan, sebagai sebuah mekanisme pelaksanaan hak untuk mengembangkan diri dan terlibat dalam pembangunan;
56. Bahwa berdasar pada Resolusi 15/21 yang diadopsi oleh Dewan HAM PBB pada 6 Oktober 2010, hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul secara damai antara lain berfungsi sebagai kendaraan untuk pelaksanaan hak-hak sipil, politik serta hak-hak ekonomi, sosial dan budaya lainnya. Hak atas kebebasan berserikat merupakan komponen penting bagi demokrasi karena memberdayakan laki-laki dan perempuan untuk: mengekspresikan pendapat politik mereka, terlibat dalam kegiatan sastra dan seni budaya, ekonomi dan sosial lainnya, terlibat dalam ibadah agama atau keyakinan, membentuk dan bergabung dengan serikat buruh dan koperasi, serta memilih pihak yang bertanggung jawab untuk mewakili kepentingan mereka (**bukti P-7**);
57. Bahwa selain menekankan arti penting dari kebebasan berserikat, Resolusi 15/21 juga menegaskan kembali bahwa setiap orang memiliki hak atas kebebasan berkumpul secara damai dan berserikat. Ketentuan ini harus dibaca bersama-sama dengan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 26 Kovenan Internasional Hak Sipil-sipil dan Politik, yang telah disahkan melalui UU Nomor 12 Tahun 2005. Perlindungan tersebut juga diberikan termasuk



kepada anak-anak, masyarakat adat, penyandang cacat, orang yang tergolong kelompok minoritas atau kelompok lainnya yang berisiko, termasuk para korban diskriminasi karena orientasi seksual dan identitas gender, non-warga negara termasuk orang-orang tanpa kewarganegaraan, pengungsi atau imigran, serta asosiasi—organisasi, termasuk kelompok-kelompok yang tidak terdaftar. Ditegaskan oleh Dewan HAM, hak atas kebebasan berkumpul secara damai dan berserikat adalah kunci hak asasi manusia dalam hukum hak asasi manusia internasional (**vide bukti P-6**);

58. Bahwa suatu negara juga tidak dapat dikatakan telah memenuhi kewajibannya hanya karena negara tersebut telah membentuk sebuah organisasi, apapun jenis dan namanya baik wajib atau pun sukarela bagi individu untuk memasukinya. Sebuah negara yang memberlakukan suatu aturan yang menghalangi pembentukan suatu organisasi dan kegiatan suatu organisasi, yang memiliki tujuan yang berbeda dengan yang digariskan oleh negara, dapat disimpulkan telah melakukan intervensi terhadap hak kebebasan berserikat (**vide bukti P-6**);
59. Bahwa dalam kerangka hukum internasional hak asasi manusia, yang juga telah diadopsi dalam hukum nasional Indonesia, hak atas kebebasan berserikat memang termasuk hak yang dapat dibatasi pelaksanaannya, namun demikian di dalam melakukan pembatasan harus sepenuhnya memerhatikan prinsip-prinsip pembatasan sebagaimana diatur oleh Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, sebagaimana disahkan UU Nomor 12 Tahun 2005, khususnya yang diatur di dalam Pasal 22 ayat (2), serta instrumen internasional lainnya, seperti Prinsip *Siracusa* tentang Syarat-syarat Pembatasan dan Pengurangan di dalam Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik;
60. Bahwa berdasarkan pada klausul yang diatur di dalam Pasal 22 ayat (2) Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, yang disahkan dengan UU Nomor 12 Tahun 2005, serta Prinsip-prinsip *Siracusa*, maupun merujuk pada ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, pembatasan dan pengurangan terhadap hak atas kebebasan berserikat haruslah memenuhi beberapa persyaratan berikut ini: (i) diatur oleh hukum atau undang-undang (*prescribed by law*); (ii) bersandar pada legitimasi yang sah, untuk alasan kepentingan yang meliputi: a. keamanan nasional (*national security*); b. keamanan publik



- (*public safety*); c. ketertiban umum (*public order*); d. moral publik (*public moral*); e. kesehatan publik (*public health*); dan f. hak atau kebebasan pihak lain; (iii) dalam suatu masyarakat demokratis (**bukti P-8**);
61. Bahwa syarat-syarat pembatasan dan pengurangan hak atas kebebasan berserikat dijelaskan oleh Manfred Nowak (2005: 505-507) dengan lebih detail, dengan merujuk pada Prinsip-prinsip *Siracusa*, praktik hukum internasional HAM, maupun sejumlah putusan pengadilan HAM regional, seperti Pengadilan HAM Eropa. Dalam penjelasannya Nowak mengatakan, pembatasan dan pengurangan hak atas kebebasan berserikat harus dilakukan berdasarkan Undang-Undang dengan tujuan untuk menjada kepastian dalam pengaturannya. Implementasi dari Undang-Undang harus sejalan dengan Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik atau di Indonesia sejalan dengan UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik;
 62. 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 berorientas pada prinsip-prinsip dasar demokrasi, yang meliputi: pluralisme, toleransi, keluasan berpikir, dan kedaulatan rakyat (vide bukti P-6);
 63. 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 (vide bukti P-6);

64. Bahwa selain mempertimbangkan syarat-syarat di atas, di dalam melakukan pembatasan dan pengurangan hak atas kebebasan berserikat juga harus memerhatikan penegasan ketentuan Pasal 5 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (UU Nomor 12 Tahun 2005), yang menyatakan:
- (1) Tidak satupun dalam Kovenan ini yang dapat ditafsirkan sebagai memberi hak pada suatu Negara, kelompok atau perorangan untuk melakukan kegiatan yang ditujukan untuk menghancurkan hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang diakui dalam Kovenan ini, atau untuk membatasinya lebih daripada yang telah ditetapkan dalam Kovenan ini.
 - (2) Tidak diperkenankan adanya suatu pembatasan atau pengurangan hak-hak asasi manusia yang mendasar diakui atau yang ada di suatu negara yang menjadi pihak dalam Kovenan ini menurut hukum, konvensi, peraturan atau kebiasaan, dengan alasan bahwa Kovenan ini tidak mengakui hak-hak tersebut, atau mengakuinya sebagai hak yang lebih rendah sifatnya.
65. Bahwa dalam UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik mengakui dan melindungi hampir semua bentuk asosiasi dengan tujuan apa pun, dari mulai perkumpulan seni, klub sepak bola, sampai dengan perkumpulan agama dan partai politik. Praktik-praktik terbaik dalam hukum internasional hak asasi manusia sendiri menekankan untuk tidak memaksakan suatu rezim peraturan khusus pada organisasi-organisasi;
66. Bahwa dalam praktik internasional, khusus untuk organisasi-organisasi non-profit setidaknya dikenal adanya enam kategori organisasi: (a) perkumpulan, untuk yang berbasis keanggotaan; (b) yayasan untuk yang non-keanggotaan, biasanya berbasis properti; (c) perusahaan—terbatas yang tidak diperuntukan untuk mencari keuntungan; (d) trust, perangkat hukum yang digunakan untuk menyisihkan uang atau harta dari satu orang untuk



kepentingan satu atau lebih orang atau organisasi; (e) charity: bentuk hukum untuk organisasi sukarela yang umum berlaku di Inggris dan beberapa negara Persemakmuran; (f) bentuk-bentuk khusus, seperti perusahaan untuk kepentingan publik, dana, pusat kajian/lembaga, cso, organisasi kemanusiaan, dll;

67. Bahwa pembatasan terhadap tujuan organisasi kemasyarakatan, sebagaimana diatur ketentuan Pasal 5 Undang-Undang *a quo*, juga nampak sekali pertentangannya dengan cakupan perlindungan hak atas kebebasan berserikat, maupun syarat-syarat pembatasan terhadap hak atas kebebasan berserikat. Merujuk pada instrumen hukum internasional hak asasi manusia, maupun peraturan perundang-undangan nasional, pembatasan dan pengurangan hak atas kebebasan berserikat, dalam bentuk administrasi, yang terkait erat dengan alasan kepentingan ketertiban umum, hanya 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, penjelasan mengenai tujuan yang hendak dicapai dari suatu organisasi, kegiatan, organ di bawahnya, serta pendanaan mereka. Artinya, negara tidak diperkenankan untuk menentukan tujuan dari suatu organisasi—tetapi sekadar mendapat penjelasan mengenai tujuan, dan tindakan tersebut dapat dikatakan sebagai suatu bentuk pelanggaran serius terhadap hak atas kebebasan berserikat, sehingga bertentangan dengan Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945;
68. Bahwa semangat membatasi dan menyempitkan pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat menjadi semakin terlihat kentara bilamana kita perhatikan ketentuan yang mengatur tentang batasan pengertian dari organisasi kemasyarakatan sebagaimana diatur oleh Pasal 1 angka 1 UU *a quo*;
69. Bahwa batasan pengertian (Pasal 1 angka 1) mengenai organisasi kemasyarakatan yang kemudian membawahi semua bentuk asosiasi atau organisasi yang hidup di Indonesia, dengan memberikan label organisasi kemasyarakatan (Ormas), nampak telah mempersempit ruang lingkup perlindungan hak atas kebebasan berserikat dan tidak mampu mengakomodasi berbagai macam bentuk asosiasi atau organisasi yang masuk dalam cakupan perlindungan hak tersebut. Semangat dari Undang-



Undang *a quo* justru memaksakan rezim pengaturan tunggal untuk seluruh asosiasi dan organisasi, yang jelas-jelas bertentangan dengan semangat perlindungan hak atas kebebasan berserikat, sehingga melanggar ketentuan Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945;

70. Bahwa pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat juga dilanggar oleh berlakunya ketentuan Pasal 29 ayat (1) serta Pasal 57 ayat (2) dan (3) UU Ormas. Ketentuan-ketentuan tersebut yang memberikan ruang bagi pemerintah dalam urusan internal organisasi telah mengancam independensi organisasi sebagai pilar utama hak atas kebebasan berserikat, sehingga bertentangan dengan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945;
71. Bahwa merujuk pada laporan Utusan Khusus Sekretaris Jenderal PBB untuk pembela hak asasi manusia, definisi dari 'asosiasi' atau 'serikat' adalah mengacu pada setiap kelompok individu atau badan hukum yang dibawa bersama-sama untuk bertindak secara kolektif guna mengungkapkan, mempromosikan, mengejar atau mempertahankan kepentingan mereka bersama (**bukti P-17**);
72. Bahwa pengertian lebih jauh dari 'asosiasi' atau 'serikat' dalam hukum internasional HAM, adalah mengacu antara lain pada organisasi masyarakat sipil, klub, koperasi, lembaga swadaya masyarakat, perkumpulan keagamaan, partai politik, serikat buruh, yayasan atau bahkan perkumpulan *online* yang berbasis internet dalam rangka memfasilitasi warga negara aktif partisipasi dalam membangun masyarakat demokratis (**bukti P-18**);
73. Bahwa Pelapor Khusus PBB untuk Kebebasan Berserikat dan Berkumpul secara Damai menyatakan, salah satu komponen penting dari hak atas kebebasan berserikat adalah bahwa tidak boleh adanya suatu paksaan aturan bagi sebuah asosiasi (organisasi), termasuk asosiasi harus bebas untuk memilih anggota mereka dan apakah harus terbuka untuk setiap keanggotaan, karena campur tangan akan membahayakan independensi mereka (**vide bukti P-13**);
74. Bahwa selain pentingnya menjaga independensi dalam bentuk tiadanya campur tangan terhadap urusan internal organisasi oleh Pemerintah, Pelapor Khusus PBB juga menekankan bahwa pihak berwenang harus menghormati hak atas privasi dari suatu asosiasi sebagaimana diatur Pasal 17 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, yang telah disahkan dalam hukum



nasional Indonesia, melalui UU Nomor 12 Tahun 2005, maupun juga ditegaskan di dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Lebih jauh ditegaskannya, bahwa pemerintah tidak berhak untuk: (i) membuat keputusan mengenai syarat dan kegiatan organisasi; (ii) mengatur atau membalikkan pemilihan kepengurusan suatu organisasi; (iii) mengatur syarat-syarat validitas pengurus organisasi; (iv) mengirimkan wakil pemerintah dalam pertemuan pengurus organisasi untuk meminta penarikan keputusan internal organisasi; (v) meminta menyerahkan laporan tahunan di awal; (vi) memasukkan tempat atau kategorisasi organisasi tanpa pemberitahuan terlebih dahulu (**vide bukti P-13**);

75. Bahwa ketentuan pasal-pasal *a quo* [Pasal 29 ayat (1) serta Pasal 57 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang *a quo*], yang memberikan pembatasan mekanisme pemilihan kepengurusan organisasi serta memungkinkan adanya campur tangan pemerintah dalam penyelesaian masalah internal organisasi, telah membahayakan independensi organisasi, yang tidak sejalan dengan jaminan perlindungan hak atas kebebasan berserikat;
76. Bahwa pembatasan mekanisme dalam pemilihan kepengurusan organisasi, juga keterlibatan yang terlalu jauh dari pemerintah dalam penyelesaian masalah internal organisasi, merupakan suatu tindakan tanpa hak dan tindakan yang terlalu jauh dari Pemerintah, yang menciderai esensi jaminan hak atas kebebasan berserikat, sehingga bertentangan dengan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945;

Pasal 8 *juncto* Pasal 23, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 1 angka 6, serta Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c, dan huruf e UU Ormas pengaturannya telah menciptakan situasi ketidakpastian hukum, yang diakibatkan munculnya pertentangan (konflik) antar norma dan menimbulkan keluasan dalam penafsiran, sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

77. Bahwa salah satu pilar terpenting dari terbentuknya negara Indonesia selain bersandar pada prinsip kedaulatan rakyat, juga penegasan bahwa Indonesia tunduk pada prinsip negara hukum, sebagaimana termaktub di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945;
78. Bahwa salah satu unsur terpenting dari negara hukum adalah adanya jaminan serta tegaknya prinsip kepastian hukum, hal ini sebagaimana



dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang menjelaskan bahwa cita hukum (*Idee des Rechts*), yang kemudian dilembagakan dalam suatu bentuk negara hukum, dapat diklasifikasikan ke dalam tiga prinsip umum, yaitu: *purposiveness*—kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), *justice*—keadilan (*gerechtigkeit*), dan *legal certainty*—kepastian hukum (*rechtssicherheit*) (**bukti P-9**);

79. Bahwa sejalan dengan teori mengenai cita hukum tersebut, UUD 1945 juga telah menegaskan adanya jaminan kepastian hukum bagi setiap warga negara dalam ruang negara hukum Indonesia, sebagaimana tertulis di dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
80. Bahwa merujuk pendapat yang dikemukakan oleh Frans Magnis Suseno, 'kepastian hukum' merupakan salah satu desakan utama bagi suatu negara yang memproklamirkan diri sebagai negara hukum, selain tiga alasan lainnya, yakni: tuntutan perlakuan yang sama, legitimasi demokratis dan tuntutan akal budi (**bukti P-10**);
81. Bahwa ketentuan Pasal 8 Undang-Undang *a quo* telah membagi lingkup organisasi kemasyarakatan menjadi tiga kategori: nasional, provinsi dan kabupaten. Pembagian lingkup tersebut sesungguhnya merujuk pada struktur hirarki pemerintahan di Indonesia, yang terdiri dari pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten;
82. Bahwa selain mengikuti struktur hirarki pemerintahan, pembagian ini juga mengandaikan pendaftaran/registrasi organisasi kemasyarakatan dilakukan pada tiap hirarki pemerintahan (pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota);
83. Bahwa mekanisme registrasi yang dianut oleh Undang-Undang *a quo* sesungguhnya menganut dua model sekaligus: (i) hanya dilakukan oleh pemerintah pusat untuk organisasi yang berbadan hukum (perkumpulan dan yayasan); (2) dilakukan oleh seluruh hirarki pemerintahan (pusat, propinsi, kabupaten/kota) untuk organisasi yang tidak berbadan hukum (perkumpulan dan yayasan);
84. Bahwa organisasi berbadan hukum (perkumpulan dan yayasan) yang mendaftarkan dirinya sebagaimana diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU Perkumpulan dan UU Yayasan), pada pemerintah melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, secara



otomatis bebas beroperasi di seluruh wilayah negara Republik Indonesia, tanpa dibatasi oleh ruang lingkup apa pun. Penegasan ini juga dikemukakan sendiri oleh ketentuan Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang *a quo*, yang menyatakan bahwa organisasi berbadan hukum sebagaimana diatur oleh peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, tidak memerlukan mekanisme registrasi pada hirarki pemerintahan mana pun, dan juga ditegaskan kembali di dalam Pasal 27 Undang-Undang *a quo*;

85. Bahwa merujuk pada logika yuridis tersebut setiap organisasi berbadan hukum, yang telah teregistrasi pada Kementerian Hukum dan HAM, bebas untuk menentukan sendiri lingkup kerjanya, hendak beroperasi di seluruh wilayah negara Republik Indonesia atau membatasi lingkup kerjanya pada wilayah tertentu;
86. Bahwa kontradiksi norma makin kentara antara lain dengan adanya rumusan Pasal 23 Undang-Undang *a quo*, yang mengatur secara ketat batasan kategorisasi lingkup suatu organisasi dengan menghitung jumlah cabangnya. Logika hukum yang dibangun oleh ketentuan pasal *a quo*, sesungguhnya hendak mengikuti logika syarat pendirian partai politik, sebagaimana diatur oleh UU Partai Politik;
87. Bahwa dalam konteks pendirian partai politik, syarat keterpenuhan jumlah cabang atau kepengurusan cabang memang menjadi sesuatu yang mutlak, karena menjadi pra-syarat utama sebuah partai politik untuk menghadapi pemilihan umum, namun logika ini tentu tidak dapat diterapkan dalam pendirian sebuah organisasi yang tidak dimaksudkan untuk mengikuti suatu kontestasi politik elektoral, melainkan sekadar untuk mencapai kepentingan atau tujuan yang diperjuangkannya;
88. Bahwa memerhatikan rumusan pasal-pasal dalam Undang-Undang *a quo*, yang mengatur mengenai lingkup dan pendaftaran organisasi, nampak sekali pertentangan antara satu pasal dengan pasal lainnya. Sebagai contoh menurut ketentuan Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang *a quo*, suatu organisasi berbadan hukum jika sudah memenuhi seluruh mekanisme yang syaratkan oleh peraturan perundang-undangan maka dia bebas untuk beroperasi di seluruh wilayah Indonesia, namun ketentuan ini justru dinegasikan dengan adanya ketentuan Pasal 23 Undang-Undang *a quo*, yang mengharuskan



batas minimal jumlah cabang yang dimiliki untuk menentukan lingkup suatu organisasi;

89. Bahwa benturan antar pasal dalam Undang-Undang *a quo*, jelas telah bertentangan dengan prinsip kepastian hukum, yang menghendaki adanya kejelasan rumusan dari suatu undang-undang. Dijelaskan oleh Charles Eisenmann, ahli hukum Perancis: *“Let no one claim that the legislator is precluded from creating law. No, he is still free to create whatever he likes, but everything that he validly creates will be regular law. What is more, in this way the certainty of law is guaranteed by means of the uniformity and homogeneity of legislative law”* (**bukti P-11**);
90. Bahwa tiadanya kepastian hukum dalam rumusan Undang-Undang *a quo*, juga berakibat pada tiadanya moralitas hukum pada Undang-Undang *a quo*. Dijelaskan oleh Lon H. Fuller, seorang pemikir hukum alam generasi terakhir, bahwa kepastian hukum merupakan salah satu unsur utama moralitas hukum. Ditegaskannya sebuah peraturan hukum perlu tunduk pada internal moraliti, oleh karena itu dalam pembentukannya harus memperhatikan antara lain: (i) Hukum-hukum harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti oleh rakyat biasa, yang juga dinamakan sebagai hasrat untuk kejelasan; (ii) Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain (**bukti P-12**);
91. Bahwa dalam konteks pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat, Pelapor Khusus PBB untuk kebebasan berserikat dan berkumpul secara damai dalam laporannya (A/HRC/20/27) mengatakan, hukum internasional HAM menetapkan bahwa setiap orang memiliki hak atas kebebasan berserikat. Oleh karena itu, Undang-Undang nasional tidak boleh terlalu jauh mengatur pembatasan mengenai pelaksanaan hak ini, selain di dalam pembatasan harus sepenuhnya memenuhi kaidah pembatasan. Dalam konteks pendirian organisasi atau serikat, cukup dilakukan tidak lebih dari dua orang. Menurutnya jumlah yang lebih tinggi mungkin hanya diperlukan untuk membentuk sebuah partai politik atau serikat buruh, tetapi jumlah ini tidak boleh ditetapkan pada tingkat yang akan mencegah orang dari terlibat dalam suatu organisasi atau serikat (**bukti P-13**);
92. Bahwa ketidakjelasan dan kelenturan penafsiran dari rumusan Undang-Undang *a quo*, semakin terlihat dengan tidak adanya ketegasan perbedaan



antara lingkup organisasi kemasyarakatan yang diatur dalam ketentuan Pasal 8 Undang-Undang *a quo* dengan wilayah kerja organisasi kemasyarakatan yang diatur oleh ketentuan Pasal 27 Undang-Undang *a quo*. Pada satu sisi ketentuan Pasal 8 Undang-Undang *a quo* menyatakan lingkup Ormas dibedakan menjadi nasional, provinsi dan kabupaten/kota, yang tentu memiliki implikasi pada wilayah kerjanya. Namun pada sisi yang lain, ketentuan tersebut dinegasikan sendiri oleh Undang-Undang *a quo* dengan adanya ketentuan Pasal 27 Undang-Undang *a quo*, yang mengatakan bahwa wilayah kerja organisasi kemasyarakatan adalah di seluruh wilayah Indonesia;

93. Bahwa memerhatikan sejumlah argumentasi di atas, serta pembacaan seksama terhadap rumusan norma di dalam Undang-Undang *a quo*, secara jelas nampak adanya pertentangan norma dalam pasal-pasal *a quo* (Pasal 8 *juncto* Pasal 23), sehingga tidak sejalan dengan prinsip kepastian hukum yang adil, dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
94. Bahwa konflik atau pertentangan norma juga terjadi di dalam rumusan Pasal 10, Pasal 11, serta Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 1 angka 6 UU Ormas. Pertentangan norma ini terjadi karena Undang-Undang *a quo* bermaksud untuk mengatur suatu peristiwa hukum yang telah diatur oleh ketentuan peraturan perundang-undangan lain, yang sama levelnya. Akibatnya, konflik norma justru terjadi, yang sangat jauh bertentangan dengan mandat Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
95. Bahwa sebagai pelaksanaan dari jaminan perlindungan hak atas kemerdekaan berserikat sebagaimana ditegaskan oleh UUD 1945, negara antara lain telah mengeluarkan *Staatsblad* 1870 Nomor 64 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum, yang sampai hari ini masih berlaku berdasarkan ketentuan Pasal 1 Aturan Peralihan UUD 1945, serta UU Nomor 28 Tahun 2004 tentang Yayasan;
96. Bahwa ketentuan Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang *a quo*, telah mengatur kembali ketentuan-ketentuan yang di dalam *Staatsblad* Perkumpulan Berbadan Hukum dan ketentuan yang ada di dalam UU Yayasan, yang justru menimbulkan kerancuan hukum dalam perlindungan hak atas kebebasan berserikat;



97. Bahwa dalam konteks pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat negara memiliki kewenangan untuk melakukan pembatasan dan pengurangan atas hak tersebut, dengan syarat memenuhi seluruh kaidah pembatasan sebagaimana telah dijelaskan terdahulu. Lebih jauh untuk memastikan perlindungan terhadap pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat dan juga pelaksanaan hak-hak asasi manusia yang lain, negara dapat menghadirkan sejumlah Undang-Undang untuk mengatur pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat, dengan catatan aturan tersebut dapat menjamin kepastian atas pelaksanaan hak serta tidak ada pemaksaan pada satu rezim pengaturan tertentu;
98. Bahwa di dalam hukum internasional hak asasi manusia, juga di dalam praktik negara-negara di dunia yang selaras dengan prinsip-prinsip perlindungan hak atas kebebasan berserikat, pengaturan terhadap pelaksanaan hak ini dapat ditemukan atau dapat dilakukan melalui sejumlah peraturan perundang-undangan sekaligus, tergantung dengan tujuan dari pengaturannya masing-masing. Hal ini sejalan dengan prinsip tidak bolehnya pemaksaan rezim pengaturan tunggal terhadap organisasi, guna memastikan perlindungan terhadap hak atas kebebasan berserikat. Bentuk-bentuk pengaturan tersebut antara lain:

Topik Pengaturan	Bentuk Pengaturan
Siklus hidup organisasi	Potensi ruang pengaturan
Jenis dan definisi dari organisasi masyarakat sipil; Pendirian; Pendaftaran; Struktur internal dan tata kelola; Kegiatan; Pengawasan eksternal, termasuk pelaporan dan audit; Pembekuan, pembubaran dan likuidasi;	- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (<i>Civil Code</i>); - Undang-Undang khusus yang mengatur berbagai jenis organisasi (misalnya UU Perkumpulan dan UU Yayasan); - legislasi yang mengatur perusahaan atau bentuk perusahaan; - legislasi yang mengatur hubungan industrial (berkaitan dengan serikat pekerja); - hukum perizinan (untuk kegiatan tertentu).
Regulasi fiskal bagi OMS	Potensi ruang pengaturan
Status kemanfaatan umum (amal); pembebasan pajak penghasilan bagi	- Undang-Undang tentang Kemanfaatan Bagi Publik;



OMS; preferensi pajak penghasilan atau keuntungan untuk sumbangan; kegiatan ekonomi dan pajak penghasilan dari kegiatan ekonomi; PPN dan bea cukai; pendanaan pemerintah pendapatan investasi; penggalangan dana publik.	- UU Pajak Penghasilan; - UU Pajak Pertambahan Nilai; - UU Bea Masuk; - UU Penggalangan Dana; - Ketentuan mengenai alokasi Anggaran; - Ketentuan keuangan dan audit; - Ketentuan mengenai pajak bumi dan bangunan.
Hubungan negara dengan OMS	Potensi ruang pengaturan
pendaftaran; pengawasan eksternal, termasuk pelaporan dan audit; kegiatan politik/kebijakan publik; subsidi negara, hibah dan kontrak; Kuasi NGO atau NGO Pemerintah; dokumen kebijakan untuk kerjasama; kantor penghubung.	- Semua Undang-Undang yang tercantum di atas; - tindakan pemerintah daerah; - UU tentang Pengadaan Barang Dan Jasa; - UU tentang Bantuan Sosial, Kesehatan, Pendidikan; - UU tentang Pendirian Berbagai Jenis Organisasi Nirlaba; - MoU Kelembagaan.
Partisipasi publik	Potensi ruang pengaturan
kegiatan politik/kebijakan publik; penerimaan informasi; konsultasi; partisipasi aktif.	- UU Kebebasan Informasi Publik; - transparansi putusan; - UU mengenai proses legislatif; - kebijakan Pemerintah.

Sumber: ICNL dan UNDP, The Role of Legal Reform in Supporting Civil Society: An Introductory Primer, 2009.

99. Bahwa lahirnya Undang-Undang *a quo* justru menunjukkan adanya upaya dari pembentuk Undang-Undang untuk memaksakan suatu rezim pengaturan tunggal terhadap pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat. Selain itu, lahirnya Undang-Undang *a quo* juga telah menimbulkan terjadinya konflik norma yang mengatur jaminan hak atas kebebasan berserikat, dan justru tidak memperkuat perlindungan pelaksanaan hak tersebut, melainkan sebaliknya mempersempit pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat;
100. Bahwa konflik norma yang ditimbulkan akibat disahkannya Undang-Undang *a quo* maupun tercermin dari rumusan pasal-pasal dalam Undang-Undang *a quo* telah mengakibatkan terjadinya ketidakpastian hukum dalam pengaturan mengenai perlindungan hak atas kebebasan berserikat, yang dijamin oleh UUD 1945. Hal ini terutama nampak dari ketentuan di dalam



Undang-Undang *a quo*, khususnya yang terkait dengan mekanisme registrasi suatu organisasi;

101. Bahwa merujuk pada pendapat yang dikemukakan oleh Lon H. Fuller, prinsip kepastian hukum selain bermakna tidak adanya pertentangan aturan antara yang satu dengan yang lain, juga bermakna bahwa dalam hukum harus ada ketegasan. Hukum tidak boleh diubah-ubah setiap waktu, sehingga setiap orang tidak lagi mengorientasikan kegiatannya kepadanya. Ditegaskannya pula, harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan senyatanya (**vide bukti P-12**);
102. Bahwa dalam koridor hak atas kebebasan berserikat, Pelapor Khusus PBB untuk kebebasan berserikat dan berkumpul secara damai bahkan memberikan penekanan bahwa hak untuk kebebasan berserikat juga termasuk memberikan perlindungan kepada organisasi yang tidak terdaftar sekali pun. Selain itu dia juga menggarisbawahi bahwa Undang-Undang nasional tidak diperkenankan untuk mengatur mengenai prasyarat untuk adanya sebuah organisasi;
103. Bahwa merunut pada penafsiran terhadap ketentuan Pasal 22 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, sebagaimana telah disahkan sebagai hukum nasional Indonesia melalui UU Nomor 12 Tahun 2005, serta sejumlah praktik internasional yang telah disepakati negara-negara, pendaftaran terhadap organisasi masyarakat sipil memang dimungkinkan, sebagai bentuk peran pemerintah dalam rangka melindungi kepentingannya (terkait dengan pembatasan dan pengurangan hak);
104. Bahwa mekanisme pendaftaran bermacam-macam bentuknya, beberapa negara misalnya menyebutkan, suatu organisasi secara otomatis dinyatakan terdaftar setelah memiliki akta pendirian (yang dibuat dihadapan notaris), atau melalui prosedur notifikasi sederhana dan sepenuhnya bersifat sukarela, dengan mendaftarkan diri pada badan pemerintah yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk mempublikasikan perihal telah didirikannya suatu organisasi. Perbedaan model pendaftaran ini akan menentukan perbedaan status hukum dari setiap organisasi, namun yang musti ditekankan, pendaftaran sifatnya sukarela bukan suatu kewajiban;
105. Bahwa pendaftaran suatu organisasi dalam konteks perlindungan hak atas kebebasan berserikat dalam praktiknya di berbagai negara dapat dilakukan



- melalui sejumlah organ Pemerintah, seperti kementerian, pengadilan, atau suatu komisi independen. Dalam pendaftaran tersebut, suatu organisasi cukup menyerahkan dokumen yang berisi akta pendirian dari organisasi bersangkutan termasuk di dalamnya berisikan aturan organisasi yang berlaku (Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga), beserta aplikasi pendaftaran;
106. Bahwa untuk menjamin kepastian dari proses pendaftaran tersebut, Undang-Undang nasional dari suatu negara dapat mengatur antara lain mengenai: (a) jangka waktu yang tetap bagi pemerintah untuk meninjau pendaftaran; (b) dimungkinkan adanya penolakan dari suatu pendaftaran dengan kriteria yang jelas dan detail; (c) alasan objektif untuk menolak suatu pendaftaran; (d) adanya pemberitahuan tertulis kepada pemohon jika pendaftarannya ditolak; dan (e) tersedianya hak dan mekanisme pengajuan banding atas penolakan pendaftaran ke pengadilan yang independen;
107. Bahwa dampak dari dilakukannya pendaftaran (sifatnya sukarela) dari suatu organisasi, maka Pemerintah harus memberikan keuntungan (benefits) bagi organisasi yang mendaftarkan diri, seperti organisasi yang telah memiliki status badan hukum dapat: membuka rekening bank, mempekerjakan staf, memiliki aset atas namanya sendiri, adanya batasan tanggung jawab (pribadi pengurus organisasi) dengan tanggung jawab kelembagaan, peluang melakukan penggalan dana dari luar, dan pembebasan pajak;
108. Bahwa dalam konteks mekanisme pendaftaran organisasi sebagai bagian dari pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat, lahirnya Undang-Undang *a quo* telah melahirkan situasi ketidakpastian hukum dan bahkan tidak sejalan dengan prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia. Situasi ini terjadi sebagai dampak dari munculnya mekanisme baru pendaftaran organisasi masyarakat sipil di Kementerian Dalam Negeri melalui Badan Kesatuan Bangsa dan Politik, sebagaimana diatur ketentuan Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang *a quo*;
109. Bahwa semestinya pendaftaran terhadap semua organisasi yang hidup di Indonesia (yang sifatnya sukarela), dilakukan melalui Kementerian yang memiliki kewenangan administrasi hukum, yakni Kementerian Hukum dan HAM, sebagaimana diatur di dalam *Staatsblad* Perkumpulan Berbadan Hukum dan UU Yayasan, atau bahkan UU Partai Politik sekali pun, yang



- mewajibkan partai politik untuk mendapatkan status badan hukum guna mendaftarkan diri pada Kementerian Hukum dan HAM;
110. Bahwa mekanisme pendaftaran organisasi untuk mendapatkan badan hukum melalui Kementerian Hukum, pengadilan atau komisi independen, juga dianut oleh mayoritas negara-negara di dunia, karena juga merupakan cerminan dari prinsip negara hukum yang mereka anut. Sementara minoritas negara yang mekanisme pendaftaran organisasi masyarakat sipil melalui Kementerian Dalam Negeri atau Kementerian Keamanan Dalam Negeri pada umumnya adalah negara-negara yang masih otoritarian;
111. Bahwa di Indonesia mekanisme pendaftaran Organisasi Kemasyarakatan melalui Kementerian Dalam Negeri, sebagaimana diatur oleh Undang-Undang *a quo*, adalah merupakan warisan dari rezim totaliter Orde Baru, yang merumuskan pertama kali UU Organisasi Kemasyarakatan (UU Nomor 8 Tahun 1985), yang menjadikan mekanisme ini sebagai sarana kontrol atas setiap aktifitas yang dilakukan oleh masyarakat;
112. Bahwa seiring dengan perubahan politik di Indonesia, dari otoritarian ke demokrasi, yang menjunjung tinggi hukum, semestinya hukum ditempatkan sebagai panglima, bukan politik. Merujuk pada pendapat Mahfud M.D, dalam situasi yang otoriter politik memang cenderung mendeterminasi hukum dan hukum cenderung represif sedangkan dalam rezim yang demokratis semestinya hukum mendeterminasi politik. Lebih jauh ditekankan, meskipun hukum merupakan produk politik, tetapi ketika hukum itu ada, maka politik harus tunduk kepada hukum yang mengaturnya (**bukti P-14**);
113. Bahwa untuk memastikan adanya kepastian hukum dalam mekanisme pendaftaran organisasi, maupun dalam rangka menjamin tegaknya prinsip negara hukum itu sendiri, semestinya seluruh mekanisme dan prosedur pendaftaran organisasi, sebagai pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat sepenuhnya menjadi wewenang dari kementerian yang mengurus administrasi hukum, yakni Kementerian Hukum dan HAM, sebagaimana juga diatur oleh UU Perkumpulan, UU Yayasan, UU Perseoran Terbatas, maupaun UU Partai Politik. Tidak menciptakan kerancuan hukum dengan menyerahkan sebagian kewenangan tersebut pada Kementerian Dalam Negeri;



114. Bahwa kepastian hukum merupakan ciri utama dari suatu negara hukum, yang di dalamnya mengandung asas legalitas, prediktabilitas dan transparansi, sebab negara hukum sendiri, khususnya dalam tradisi *the rule of law* berarti sebagai “*a legal system in which rules are clear, well-understood, and fairly enforced*”—sebuah sistem hukum yang jelas (kecil kemungkinan untuk disalahgunakan), mudah dipahami, dan menjaga tegaknya keadilan;
115. Bahwa ‘kepastian hukum’ atau *legal certainty* sebagai esensi penting dari suatu negara hukum anatar lain diakui oleh Friedrrich von Hayek, yang menyatakan bahwa kepastian hukum adalah salah satu atribut utama dari *the rule of law* itu sendiri, selain dua atribut lainnya, yakni atribut berlaku umum (*generality*), dan atribut kesetaraan (*equality*) (**bukti P-19**);
116. Bahwa kepastian hukum (*legal certainty*) menurut pendapat Hayek berarti hukum dapat diprediksi, atau memenuhi unsur prediktibilitas, sehingga seorang subjek hukum dapat memperkirakan peraturan apa yang mendasari perilaku mereka, dan bagaimana aturan tersebut ditafsirkan dan dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan aspek penting yang sangat terkait dengan kebebasan bertindak dari seseorang (**vide bukti P-19**)
117. Bahwa sejalan dengan pendapat tersebut, dalam tradisi negara hukum *rechtsstaat*, ditegaskan oleh Friedrich Julius Stahl, bahwa kepastian hukum adalah bagian penting yang harus diperhatikan oleh negara yang menganut paham negara hukum, dijelaskannya, bahwa *the Rechtsstaat* “*must determine with precision and with certainty the boundaries and the limits of its activity, as well as the free sphere of its citizens, according to the modalities of law*” (**vide bukti-11**);
118. Bahwa untuk memastikan adanya kepastian hukum dalam setiap rumusan Undang-Undang yang dibentuk, hukum nasional telah mengaturnya secara detail di dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu asas yang tidak dapat disimpangi dalam setiap pembuatan peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 6 ayat (1) huruf i UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan



Perundang-undangan, yang merupakan mandat langsung dari Pasal 22A UUD 1945;

119. Bahwa ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf i UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan, "*Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: (i) ketertiban dan kepastian hukum*". Kemudian di dalam penjelasannya dikatakan, "*Yang dimaksud dengan "asas ketertiban dan kepastian hukum" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum*";
120. Bahwa terhadap ketentuan pasal Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c dan huruf e justru telah menciptakan penafsiran yang multi-interpretatif, khususnya terhadap frasa 'penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama', frasa 'kegiatan separatis', serta frasa kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum karena tiadanya penjelasan yang memadai atas ketiga frasa tersebut;
121. Bahwa terbukanya ruang penafsiran yang multi-interpretatif dan karet tersebut, telah berdampak pada munculnya suatu kondisi ketidakpastian hukum, akibat rumusan Undang-Undang yang tidak menjamin kepastian hukum yang adil. Lebih jauh situasi tersebut potensial akan mengakibatkan terjadinya pelanggaran terhadap hak atas kebebasan berserikat, sebab rumusan ketentuan *a quo* akan berimplikasi pada kemungkinan dilakukannya pembubaran terhadap suatu organisasi, dengan alasan-alasan yang ada pada ketentuan *a quo*. Merujuk pada pendapat Manfred Nowak (2005), pembubaran organisasi atau pelarangan pembentukan suatu organisasi merupakan bentuk pembatasan paling kejam terhadap pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat;
122. Bahwa dalam konteks perlindungan hak atas kebebasan berserikat, Pelapor Khusus PBB untuk Kebebasan Berserikat dan Berkumpul secara Damai mengingatkan bahwa individu yang terlibat dalam suatu organisasi harus bebas untuk melaksanakan kegiatan apa pun, termasuk hak untuk memegang dan berpartisipasi dalam aksi protes, dan tidak harus tunduk pada sanksi pidana;
123. Bahwa Pelapor Khusus dalam laporannya juga menyatakan, ketika prosedur untuk mendirikan sebuah organisasi terlalu memberatkan dan tunduk pada



diskresi administratif, serta adanya suatu ancaman pidana, justru akan menimbulkan situasi yang mengkhawatirkan, sebab dapat digunakan sebagai sarana untuk memadamkan pandangan atau keyakinan yang berbeda di dalam suatu negara;

124. Bahwa merujuk pada penjelasan dari Pelapor Khusus PBB tersebut, serta memerhatikan rumusan norma pasal-pasal *a quo* yang melahirkan situasi ketidakpastian hukum serta mengancam perlindungan hak atas kebebasan berserikat, maka rumusan ketentuan Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c dan huruf e jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
125. Bahwa berlandaskan pada sejumlah argumentasi di atas, sebagaimana prinsip-prinsip yang diatur oleh UUD 1945, peraturan perundang-undangan nasional yang lain, maupun praktik dalam hukum internasional hak asasi manusia, ketentuan pasal-pasal *a quo*, adalah tidak sejalan dengan dengan prinsip-prinsip negara hukum dan kepastian hukum yang adil, sehingga terang benderang telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

Pasal 10 dan Pasal 11 serta Pasal 1 angka 6 *juncto* Pasal 42 ayat (2) UU Ormas menghambat peran serta masyarakat dalam pembangunan, sehingga bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945

126. Bahwa ketentuan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 telah memberikan penegasan bahwa setiap warga negara Indonesia dengan mekanisme, tata cara atau peranan apa pun, memiliki kesempatan yang sama untuk bersama-sama mengembangkan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia;
127. Bahwa jaminan hak untuk turut serta dalam pengembangan masyarakat, bangsa dan negara, juga secara detail diatur di dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang hak asasi manusia, khususnya dalam ketentuan Pasal 15 dan Pasal 16:

Pasal 15

Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.



Pasal 16

Setiap orang berhak untuk melakukan pekerjaan sosial dan kebajikan, mendirikan organisasi untuk itu, termasuk menyelenggarakan pendidikan dan pengajaran, serta menghimpun dana untuk maksud tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

128. Bahwa ruang partisipasi masyarakat dalam pembangunan bangsa dan negara, juga mengemuka di dalam ketentuan Pasal 8 dan Pasal 9 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme, yang dengan tegas menyebutkan bahwa peran serta masyarakat sangat diperlukan dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan yang bersih. Jaminan bagi keterlibatan masyarakat dalam pembangunan maupun penyelenggaraan negara juga kian diakui oleh sejumlah peraturan perundang-undangan lain, seperti UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan UU Penanganan Konflik Sosial, yang membuka partisipasi masyarakat;
129. Bahwa adanya jaminan untuk berperan secara aktif dalam pengembangan masyarakat, bangsa dan negara sebagaimana termaktub dalam UUD 1945 dan sejumlah peraturan perundang-undangan nasional yang lain, memperlihatkan bahwa sesungguhnya negara hendak memberikan ruang yang sangat besar bagi setiap individu, masyarakat, termasuk yang tergabung dalam organisasi untuk terlibat dalam pembangunan;
130. Bahwa dalam konteks perlindungan hak asasi manusia, Dewan HAM PBB sendiri menyadari betapa pentingnya keterlibatan aktif masyarakat sipil dalam proses tata kelola yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Pengakuan ini setidaknya nampak dalam Resolusi 21/16 yang diadopsi oleh Dewan HAM pada 11 Oktober 2012. Dalam resolusi tersebut Dewan HAM mengingatkan negara-negara tentang kewajibannya untuk menghormati dan sepenuhnya melindungi hak-hak semua individu untuk berkumpul secara damai dan berserikat secara bebas, baik *offline* maupun *online*, termasuk dalam konteks Pemilu, dan termasuk kelompok minoritas atau yang memiliki pandangan atau keyakinan yang berbeda, para pembela hak asasi manusia, anggota serikat buruh, dan lain-lain (**bukti P-15**);
131. Bahwa negara-negara Eropa, melalui Komisi Eropa dan OSCE telah menyepakati jika kebebasan berserikat adalah syarat penting untuk



kebebasan dasar lainnya. Kebebasan berserikat ini terkait erat dengan kebebasan berekspresi, dan kebebasan berkumpul, serta dengan hak asasi manusia lainnya (kebebasan beragama, hak atas privasi, larangan diskriminasi dan lain-lain). Ditekankan, bahwa hak atas kebebasan berserikat adalah hak asasi individu yang memberikan hak orang untuk datang bersama-sama dan secara kolektif memperjuangkan, mempromosikan dan membela kepentingan mereka bersama mereka. Kebebasan berserikat merupakan inti dari masyarakat modern yang demokratis dan pluralistik. Kebebasan berserikat berfungsi sebagai barometer standar umum perlindungan hak asasi manusia dan tingkat demokrasi suatu negara (**bukti P-16**);

132. Bahwa berdasar pada Resolusi 12/21 yang diadopsi oleh Dewan HAM PBB pada 6 Oktober 2010, PBB juga telah menempatkan hak atas kebebasan berserikat sebagai kendaraan untuk pelaksanaan hak-hak sipil, politik serta hak-hak ekonomi, sosial dan budaya lainnya. Ditekankan PBB, hak atas kebebasan berserikat merupakan komponen penting bagi demokrasi karena memberdayakan setiap individu untuk: mengekspresikan pendapat politik mereka, terlibat dalam kegiatan sastra dan seni budaya, ekonomi dan sosial lainnya, terlibat dalam ibadah agama atau keyakinan, membentuk dan bergabung dengan serikat buruh dan koperasi, serta memilih pihak yang bertanggungjawab untuk mewakili kepentingan mereka (**vide bukti P-7**);
133. Bahwa munculnya ketentuan Undang-Undang *a quo*, khususnya rumusan Pasal 10 dan Pasal 11 serta Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 1 angka 6, telah mempersempit ruang bagi individu untuk mendirikan suatu organisasi atau mereka yang ingin tergabung dalam suatu wadah organisasi, guna berperan serta dalam pengembangan masyarakat, bangsa dan negara, sebagaimana dijamin oleh ketentuan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, sehingga ketentuan *a quo* harus dinyatakan inkonstitusional.

D. Petitum

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memutus sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian Undang-Undang yang diajukan oleh para Pemohon;



2. Menyatakan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 1 angka 1; Pasal 8; Pasal 10; Pasal 11; Pasal 23; Pasal 29 ayat (1); Pasal 57 ayat (2) dan ayat (3); Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c dan huruf e UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan bertentangan dengan UUD 1945;
3. Menyatakan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 1 angka 1; Pasal 8; Pasal 10; Pasal 11; Pasal 23; Pasal 29 ayat (1); Pasal 57 ayat (2) dan ayat (3); Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c dan huruf e UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
4. Menyatakan ketentuan Pasal 1 angka 6 UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan bertentangan dengan UUD 1945, sepanjang tidak dibaca "*Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan hukum dan hak asasi manusia*";
5. Menyatakan ketentuan Pasal 1 angka 6 UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dibaca "*Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan hukum dan hak asasi manusia*";
6. Menyatakan ketentuan Pasal 42 ayat (2) UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan bertentangan dengan UUD 1945, sepanjang tidak dibaca "*Sistem informasi Ormas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikembangkan oleh kementerian atau instansi terkait yang dikoordinasikan dan diintegrasikan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan hukum dan hak asasi manusia*";
7. Menyatakan ketentuan Pasal 42 ayat (2) UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dibaca "*Sistem informasi Ormas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikembangkan oleh kementerian atau instansi terkait yang dikoordinasikan dan diintegrasikan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan hukum dan hak asasi manusia*";

Atau apabila Majelis Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-19 sebagai berikut:



1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Dokumen Pengesahan dari Kementerian Hukum Dan HAM, Akta Pendirian (AD/ART) dan Kartu Tanda Penduduk Pemohon;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Laporan Kegiatan Uji Akses Kabupaten Karo Bulan Juli – Agustus 2013;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk dan Nomor Pokok Wajib Pajak dari Pemohon V sampai dengan Pemohon VII;
6. Bukti P-6 : Fotokopi *U.N. Covenant On Civil And Political Rights, CCPR Commentary, 2nd Revised Edition, Manfred Nowak*;
7. Bukti P-7 : Fotokopi *Resolution Adopted By The Human Rights Council, 15/21 The Rights To Freedom Of Peaceful Assembly And Of Association*;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Prinsip-Prinsip Siracusa tentang Pembatasan dan Pengurangan Hak-Hak Dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil Dan Politik;
9. Bukti P-9 : Fotokopi *Torben Spaak, Meta-Ethics Ang Legal Theory. The Case Of Gustav Radbruch*;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Buku Frans Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Buku Pietro Costa And Danilo Zolo (eds.), *The Rule Of Law History, Theory And Criticism*;
12. Bukti P-12 : Fotokopi Buku Lon L. Fuller, *Morality Of Law, New Heaven And London*;
13. Bukti P-13 : Fotokopi *Report Of The Special Rapporteur On The Rights To Freedom Of Peaceful Assembly And Of*



Association, Maina Kiai;

14. Bukti P-14 : Fotokopi Buku Moh. Mahfud MD, Politik Hukum Di Indonesia;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Resolusi 21/16 *The Rights To Freedom Of Peaceful Assembly And Of Association;*
16. Bukti P-16 : Fotokopi *Guidelines On Freedom Of Peaceful Assembly,* The OSCE/ODHIR Panel Of Experts On The Freedom Of Assembly, 2007;
17. Bukti P-17 : Fotokopi Dokumen A/50/401, *Human Rights Defenders,* Note By The UN Secretary-General;
18. Bukti P-18 : Fotokopi *Report Of The Special Rapporteur On The Promotion And Protection Of The Right To Freedom Of Opinion And Expression,* Frank La Rue;
19. Bukti P-19 : Fotokopi Buku Friedrich A. Von Hayek, *The Constitution Of Liberty;*

Selain itu para Pemohon juga mengajukan satu orang saksi dan tujuh orang ahli yang didengar keterangannya di dalam persidangan serta satu orang ahli menyerahkan keterangan tertulis yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

Saksi Muhammad Muazzin Fauzi

- Saksi adalah salah satu anggota dari Konsorsium Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat. Yaitu koalisi dari sejumlah lembaga swadaya masyarakat di Lombok yang aktif dalam partisipasi pembangunan;
- Konsorsium Lombok Tengah merupakan gabungan 20-an LSM UNS yang ada di Kabupaten Lombok Tengah yang terbentuk pada tahun 2006, dan fokus untuk mendorong kebijakan pemerintah, yang berpihak kepada masyarakat sipil serta mengawal kebijakan Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah yang berpihak kepada masyarakat miskin;
- Konsorsium Lombok Tengah selama ini terlibat aktif dalam berbagai proses Musrenbang. Misalnya menjadi fasilitator Musrenbang dari desa hingga kabupaten. Juga terlibat dalam menyusun Juklak Juknis Musrenbang Kabupaten Lombok Tengah. Terlibat aktif dalam berbagai penyusunan



kebijakan publik seperti rancangan peraturan bupati tentang usaha kecil dan keterampilan, Peraturan bupati hasil hutan bukan kayu, mendorong lahirnya perda perencanaan partisipatif bersama dengan PNPM, dan mendorong keluarnya Perda Penanggulangan Kemiskinan serta Peraturan Daerah Pengelolaan Jasa Lingkungan. Dalam waktu dekat bekerja sama juga dengan program PNPM GSC (Generasi Sehat dan Cerdas) dalam mendorong lahirnya ramperdes tentang PNPM kesehatan masyarakat miskin dan rancangan peraturan desa tentang penyelenggaraan pendidikan di tingkat desa di Kabupaten Lombok Tengah;

- Konsorsium juga mengambil peran warga desa dan terus aktif berpartisipasi dalam pembangunan desa, terutama dalam tahapan perancangan pembangunan desa, yaitu momentum Musrenbangdes, menerima pengaduan masyarakat terkait pelayanan kesehatan, pendidikan, bantuan sosial, seperti beras untuk masyarakat miskin, dan berbagai macam implementasi kebijakan-kebijakan Pemerintah yang terkait kebutuhan dasar masyarakat miskin.
- Selama ini, dalam koalisi, teman-teman NGO selalu bekerja sama dengan pemerintah daerah. Telah terbangun dengan baik proses pengambil kebijakan.
- Kerja sama dengan pemerintah daerah, DPRD, dan hampir semua SKPD di Lombok Tengah. Konsorsium juga menjadi bagian dari Anggota TKPKD (Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah) Kabupaten Lombok Tengah yang dikuatkan dengan SK Bupati Lombok Tengah.
- Dengan berlakunya Undang-Undang Ormas, saksi tidak tahu mengapa muncul pernyataan dari Kepala Kesbangpoldagri Kabupaten Lombok Tengah bahwa organisasi saksi illegal. Hal tersebut merugikan saksi dan menghambat kebebasan berserikat organisasi masyarakat sipil secara umum.

Ahli:

1. Dr. Meuthia Ganie Rochman

Bagaimana Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) Berperan

Selama ini peran OMS dikenal oleh Pemerintah dan masyarakat dalam bidang-bidang pendidikan, pemberdayaan, pelayanan masyarakat, dan kontrol terhadap berjalannya pemerintahan. Namun yang tidak banyak diketahui adalah apa karakter dari OMS, peran potensialnya, dan sumber dayanya. Beberapa OMS memang ada yang memiliki sumber daya yang cukup baik



karena sumbangan badan pembangunan asing, bagian dari yayasan milik perusahaan, atau ditopang dari bidang kegiatan lain yang bersifat ekonomi. Namun jumlah yang semacam itu amat sedikit dan semakin sedikit setelah pertengahan tahun 2000an. Sebagian besar merupakan organisasi dengan kegiatan-kegiatan kecil dengan sumber daya lokal. Kecuali OMS yang mempunyai kontak dengan penentu alokasi dana anggaran daerah, hampir semua Ornop (organisasi non pemerintah) tidak mendapat bantuan apapun dari pemerintah. Justru mereka hadir karena kekurangan pelayanan atau kelemahan institusional di pihak negara.

Sebagian besar Ornop yang bergerak dalam pelayanan masyarakat dan pembangunan lokal mempunyai kapasitas pelayanan skala kecil dengan perubahan terbatas. Hal ini karena pengetahuan untuk mengubah kondisi lokal terbatas atau (jika ada pengetahuan inovatifpun) sumber dayanya terbatas. Jumlah yang berbadan hukum jumlahnya terbatas dibandingkan dengan skala pelayanan yang dibutuhkan. Masyarakat sangat mengandalkan kemampuan organisasi-organisasi skala kecil yang lebih berbasis komunitas. Inilah yang menjadi arena anggota masyarakat belajar berorganisasi dan membangun ikatan sosial. Kelompok seperti ini pula yang menjadi mitra Ornop, sebagian besar Ornop yang lebih matang untuk membawa perbaikan lebih luas. Jika kelompok seperti ini tidak ada, Ornop akan berhubungan semata dengan kumpulan individu dalam komunitas. Hal ini akan menghambat pencapaian program. Namun dengan adanya UU Ormas, OMS skala kecil ini akan sangat terbebani — sebagian psikologis, sebagian sumber daya-- atas keharusan administratif (AD/ART, Rencana Kerja, dan lainnya). Dalam masyarakat masih hidup secara luas persepsi negatif tentang birokrasi, bahkan dikalangan golongan menengah terpelajar.

Kekuatan OMS, khususnya Ornop berbadan hukum, adalah kelenturan organisasinya dan fleksibilitasnya dalam membuat kerja sama dengan Ornop lain. Jaringan Ornop berfungsi sebagai jalur informasi, proses saling belajar, memperluas lingkup kegiatan ke wilayah lain dengan mitra kelompok yang beragam, memperluas gerakan (misalnya gerakan anti korupsi), dan sebagainya. Jadi program-program Ornop yang luas dapat terjadi karena adanya hubungan antar organisasi. Sebagai contoh *Indonesia Corruption Watch* (ICW) membantu organisasi anti korupsi di banyak wilayah Indonesia;



YAPPIKA di Jakarta mampu membantu program penguatan partisipasi masyarakat dalam memperbaiki kinerja pelayanan publik di banyak daerah, hal yang dapat terjadi karena kerja sama yang luas dengan Ornop lain. Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) bekerja sama dengan puluhan Ornop lokal dalam memantau penggunaan anggaran dan memperkuat kemampuan organisasi lokal dalam memantau anggaran.

Dari contoh-contoh di atas, Ornop dapat menjalankan peran penting bagi perbaikan governansi di Indonesia bukan karena upaya organisasi secara individual melainkan karena kemampuannya membangun jaringan. Memang untuk menjadi lebih berdampak Ornop masih perlu memperbaiki jaringan sebagai sumber informasi, pengaturan kerja sama atau mobilisasi sumber daya. Juga Ornop perlu mengembangkan cara-cara inovatif untuk meningkatkan kemampuannya memberdayakan masyarakat. Jelas bahwa apa yang dibutuhkan Ornop berada diluar kemampuan Pemerintah untuk memberdayakan. Sebagai contoh, badan-badan pelatihan pemerintah hanya memberikan kecakapan umum yang tidak sesuai dengan persoalan yang dihadapi masyarakat. Hal ini saksi ahli simpulkan pada saat mereview program pemerintah PNPM Peduli atau melakukan riset tentang ekonomi kreatif.

Yang dibutuhkan Ornop adalah perbaikan akses sumber daya publik melalui Pemerintah, tehnokrasi memperkuat jaringan, promosi/endorsement skema pembangunan strategik yang disediakan pemerintah, perlindungan hukum dari ornop lain yang melakukan kekerasan.

Ornop tidak dapat meningkatkan daya pembahannya karena dukungan negarapun hampir tidak ada. Bansos, satu komponen pada APBD untuk organisasi sosial, kebanyakan bersifat *charity* dan tanpa kerangka pemikiran yang jelas. Uraian di atas menunjukkan bahwa berdasarkan pengalaman, tujuan UU Ormas adalah untuk negara memberikan pemberdayaan. Kesaksian Saya adalah bahwa negara jauh dari mampu dalam segi kerangka tentang pembangunan maupun kemampuan institusional. Lembaga negara tidak ada yang dipersiapkan untuk meningkatkan kapasitas organisasi OMS. Apalagi peningkatan kapasitas OMS untuk meningkatkan kapasitas OMS lain.



Kelemahan Institusional dan Politik Lokal

Beberapa studi menunjukkan bahwa sistem demokrasi formal termasuk otonomi daerah di Indonesia belum menghasilkan sistem politik yang matang (Ryan Tans, 2012; Vedi Hadiz, 2010). Sistem demokrasi formal untuk jabatan publik mendorong munculnya kelompok-kelompok yang berupaya menguasainya dengan pola-pola tindakan ilegal seperti politik uang, korupsi, dan berbagai ideal yang mengakali pemilih. Ryan mengidentifikasi 3 (tiga) model yang digunakan kelompok untuk menguasai jabatan publik, yaitu mafia politik, mesin partai, dan koalisi mobilisasi. Artinya, sistem demokrasi dibanyak daerah tidak mendorong munculnya pelembagaan politik yang melindungi kepentingan masyarakat.

Di daerah begitu banyak kelemahan aparat birokrasi. Birokrasi daerah menjadi alat memperbesar dukungan politik dan keuntungan golongan. Lepas dari masalah politik, kapasitas aparat dan penegak hukum dalam menangani masalah masyarakat sangat terbatas. Sebagai indikasi, banyak konflik dalam masyarakat (baik dengan latar belakang politik atau tidak) tidak dapat ditangani dengan baik. Menteri Dalam Negeri sendiri ingin membubarkan Dinas Kesbangpol dan Inspektorat Pengawasan di daerah karena dianggap tidak efektif dan memboroskan anggaran negara. Dua badan ini dinilai tidak efektif menangani konflik dalam masyarakat. Ini berarti OMS (Organisasi Masyarakat Sipil) di banyak daerah berada pada situasi riskan Jika dianggap kritis terhadap pejabat publik berpengaruh di daerah tersebut. Pasal 59 potensial digunakan untuk menekan OMS karena rumusan yang tidak pasti.

Arena	PerArena	Partisipasi	Keadilan	Akuntabilitas	Transparansi	Efisiensi	Efektivitas
Pemerintah	5,28	5,87	3,89	5,45	4,58	7,51	5,49
Birokrasi	5,68	3,96	5,91	6,17	5,04	6,98	5,38

Sumber: Kemitraan Bagi Pembaruan tata Kelola Pemerintahan, Indonesia Governance Index, 2012, Laporan Eksekutif, Jakarta: Kemitraan, hal. 35.

Data di atas menunjukkan bahwa rata-rata nasional kinerja tata kelola provinsi, buruk. Yogyakarta yang meraih nilai tertinggi hanya mencapai angka 6,80 (hal. 34). Artinya, institusi pemerintahan yang ada di daerah belum mampu menjadi responsif atas kepentingan masyarakat.



Jadi, suatu Undang-Undang tidak cukup hanya dilihat dari rumusannya namun harus diletakkan pada konteks institusional dan organisasional dimana akan diterapkan. Sebagai contoh, UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas Pasal 74 mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan perusahaan. Tampaknya pasal ini secara rumusan tidak merugikan perusahaan. Dalam kenyataannya, pasal ini memperkuat tekanan politisi maupun kelompok lain di daerah agar perusahaan memberikan materi untuk kepentingan pribadi/kelompok.

Paradigma Hubungan Negara dengan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS)

Satu hal mendasar yang perlu dipahami dalam memetakan masalah ini ialah bahwa Organisasi Masyarakat Sipil tidak sama dengan Ormas.

(OMS ≠ Ormas)

Organisasi Masyarakat Sipil mencakup pengertian organisasi yang sangat luas dan memiliki peran yang sangat penting bagi demokrasi. Sementara, Ormas memiliki pengertian sempit secara sejarah dan politis dengan supervisi dari Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Kementerian Dalam Negeri.

Dengan berlakunya UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas, ada potensi disempitkannya pengertian OMS ke dalam Ormas. Hal ini tercermin dalam definisi luas yang ada dalam Pasal 1 ayat (1) UU Ormas dan dalam praktik yang dijalankan Dirjen Kesbangpol yang kerap mencampuradukkan antara Ormas, Organisasi Nirlaba, dan LSM.

Kemajuan suatu bangsa sangat ditentukan oleh kapasitas dan orientasi negara dalam memimpin, mengatur, dan mengembangkan sumber daya publik dengan baik. Suatu negara dalam berinteraksi dengan OMS setidaknya mempunyai empat macam hubungan, yaitu hubungan pengaturan negatif, fasilitasi, kemitraan, dan promosi (*endorsing*).

Peran regulasi membatasi pada dasarnya membuat batasan-batasan untuk menghindari munculnya kondisi negatif terhadap subjek hukum maupun pihak lain. Contohnya, kewajiban membuat laporan keuangan bagi organisasi yang menggunakan dana masyarakat untuk mencegah penyalahgunaan dana,



aturan yang menghukum dilakukannya kekerasan, atau pemberian informasi palsu pada publik.

Hubungan yang kedua adalah fasilitasi, yaitu negara memperkuat kemampuan OMS dalam mengelola sumber daya lokal. Misalnya melalui fasilitas informasi dan pengetahuan, menciptakan kemudahan melakukan kerja sama, dan mendapat akses ke berbagai sumber daya.

Peran dan hubungan yang ketiga adalah kemitraan, yaitu negara mendorong kapasitas dan keterlibatan OMS dalam mengelola sumber daya publik, termasuk di dalamnya, mengembangkan skema dan prosedur pelibatan OMS dalam sumber daya publik.

Keempat adalah mempromosikan (*endorsing*) yaitu negara memberikan legitimasi formal terhadap OMS untuk menciptakan kemudahan dan peningkatan kinerja OMS dalam berbagai program perbaikan kondisi masyarakat. Termasuk di dalamnya keterlibatan OMS dalam menilai pemerintah dan pejabat publik lainnya secara kritis.

Mengapa suatu negara perlu melakukan keempat dimensi di atas? Semua itu berdasarkan kenyataan bahwa setiap institusi negara mempunyai banyak keterbatasan dalam melakukan upaya mensejahterakan masyarakat, apalagi khususnya negara seperti Indonesia. Bagaimana suatu pemerintah/negara memenuhi dimensi-dimensi ini mencerminkan beberapa hal penting, yaitu pandangannya tentang masyarakat, orientasi dalam melakukan pembangunan, kepentingan politik, dan kapasitas institusi negara dalam berinteraksi dengan organisasi masyarakat.

2. Surya Tjandra

1. Dari desainnya khususnya terkait bahasa dan susunannya, UU Ormas amat detil dan preskriptif, bertujuan untuk sejauh mungkin memberikan definisi dan meliputi setiap unsur dari pembentukan dan berfungsinya organisasi masyarakat.
2. Sementara amat preskriptif, Undang-Undang tersebut - khususnya di bagian tujuan, fungsi dan cakupan organisasi kemasyarakatan - pada saat sama menjadi tidak jelas dan melebar dalam bahasanya. Kedua hal ini menunjukkan Undang-Undang tersebut mempunyai implikasi yang



membahayakan terhadap dilaksanakannya kebebasan berorganisasi dan berserikat.

3. Pembatasan aktivitas organisasi kemasyarakatan dapat diterapkan, misalnya, berdasarkan pertimbangan bahwa aktivitas tersebut tidak secara khusus dan eksplisit disebutkan di dalam UU Ormas, dan karenanya menurut definisinya adalah tidak sah (ilegal). Selain itu ketidakjelasan bahasa membuat pasal-pasal tersebut dapat ditafsirkan sedemikian rupa untuk membatasi hak dan kebebasan organisasi kemasyarakatan. Organisasi kemasyarakatan dapat diberi sanksi, misalnya, untuk memiliki tujuan yang tidak, atau tidak sejalan dengan tujuan-tujuan organisasi kemasyarakatan sebagaimana termuat secara eksplisit di dalam Pasal 5, yang berbunyi:

Ormas bertujuan untuk:

- a. *meningkatkan partisipasi dan keberdayaan masyarakat;*
- b. *memberikan pelayanan kepada masyarakat;*
- c. *menjaga nilai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa;*
- d. *melestarikan dan memelihara norma, nilai, moral, etika, dan budaya yang hidup dalam masyarakat;*
- e. *melestarikan sumber daya alam dan lingkungan hidup;*
- f. *mengembangkan kesetiakawanan sosial, gotong royong, dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat;*
- g. *menjaga, memelihara, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa; dan*
- h. *mewujudkan tujuan negara.*

4. Yang paling menimbulkan kekhawatiran adalah Pasal 21 huruf c, yang membebankan pada organisasi kemasyarakatan tanggung jawab untuk "memelihara nilai agama, budaya, moral, etika, dan norma kesusilaan serta memberikan manfaat untuk masyarakat", begitu juga untuk menjaga ketertiban umum dan terciptanya kedamaian dalam masyarakat." Kewajiban-kewajiban ini bersifat amat multi-tafsir dan cair yang rawan manipulasi, selain juga untuk beberapa hal, bahkan disebutkan sebagai "larangan" di dalam Pasal 59 dan seterusnya. Dengan demikian, Pasal 21 dan Pasal 59 akan memberikan Pemerintah kekuasaan yang amat luas untuk menekan setiap aktivitas yang dinilainya sebagai berpotensi untuk



"mengganggu kestabilan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

5. Ketentuan mengenai pembentukan dan pendaftaran organisasi kemasyarakatan juga amat preskriptif dan membebani yang mengancam inti dari pembentukan organisasi kemasyarakatan itu sendiri. Sementara registrasi sering dikaitkan dengan status hukum dari organisasi kemasyarakatan, satu hal aneh dari UU Ormas adalah bahwa semua organisasi kemasyarakatan, baik "berbadan hukum" maupun "tidak berbadan hukum", wajib untuk mematuhi ketentuan mengenai pendaftaran yang amat membebani tersebut. Selanjutnya, Pasal 17 ayat (3) justru memberi diskresi yang luas terhadap otoritas Pemerintah untuk mendaftarkan atau tidak mendaftarkan organisasi masyarakat, dengan mengatur bahwa pendaftaran akan diberikan jika organisasi kemasyarakatan tersebut telah "lulus verifikasi", tanpa penjelasan lebih lanjut apakah kriteria untuk verifikasi tersebut.
6. Selain preskriptif dan membebani, ketentuan mengenai pembentukan dan pendaftaran organisasi juga tidak jelas konstruksi normanya serta tidak konsisten. UU Ormas mengatur Ormas yang berbadan hukum dinyatakan terdaftar setelah mendapatkan pengesahan badan hukum. Dengan demikian, ketika suatu Ormas sudah memperoleh status badan hukum yayasan atau perkumpulan, maka Ormas tersebut tidak memerlukan Surat Keterangan Terdaftar (SKT). [lihat pada Pasal 15 ayat (1) dan ayat (3)]. Namun, keberadaan Pasal 15 ayat (2) melalui frase "pendaftaran Ormas berbadan hukum" justru membuat bias makna Pasal 15 ayat (1) dan ayat (3). Adapun pada Pasal 16 mengatur materi pendaftaran Ormas tidak berbadan hukum. Tetapi apakah pendaftaran Ormas menjadi sebuah perintah/kewajiban atau bersifat pilihan tidak dapat ditelusuri dari teks pengaturan. Kedua pasal tersebut hanyalah salah satu contoh ketentuan yang tidak dapat diketahui secara pasti kategori normanya dan tidak konsisten, sehingga dapat ditafsirkan sesuka aparat Pemerintah yang berkuasa untuk membatasi organisasi yang kritis. Ketentuan tersebut pada ujungnya berakibat pada kerugian konstitusional yang hingga saat ini telah dialami setidaknya kepada Yayasan FITRA Sumatera Utara, KONSORSIUM Lombok Tengah, dan Serikat Buruh di Kabupaten Singkil.



7. Meski tidak secara eksplisit disebutkan di dalam UU Ormas ini apakah serikat pekerja/serikat buruh dikualifikasikan sebagai organisasi kemasyarakatan, dan karenanya masuk ke dalam cakupan Undang-Undang, kami berpandangan UU Ormas juga akan berlaku pada serikat pekerja/serikat buruh karena dengan mudah dimasukkan ke dalam terminologi kabur yang disebut organisasi kemasyarakatan "tidak berbadan hukum". Dengan demikian jelas ketentuan-ketentuan di dalam UU Ormas bertentangan dengan ketentuan yang sudah diatur di dalam UU Nomor 21/2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh yang menyediakan ketentuan terkait pendaftaran dan hak-hak serikat pekerja/serikat buruh.
8. UU Ormas juga mengancam kebebasan berserikat bagi buruh dan bertentangan dengan Konvensi ILO Nomor 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak Berorganisasi (identifikasi melalui Keputusan Presiden Nomor 83/1998) dan Konvensi ILO Nomor 98 tentang Hak Berorganisasi dan Melakukan Perundingan Bersama (diratifikasi melalui UU Nomor 18/1956), khususnya dengan memberi ruang yang amat luas kepada pemerintah untuk mengintervensi mulai dari proses pendirian hingga beroperasinya organisasi kemasyarakatan dan serikat pekerja/serikat buruh. Ini bertentangan dengan semangat reformasi dan mengingatkan pada praktik era Orde Baru yang otoriter dan anti-demokrasi. Laporan kondisi seperti ini dilaporkan oleh Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI) terjadi di Kabupaten Singkil, Nangro Aceh Darussalam, terkait pengurus serikat buruh yang akan menjadi anggota Lembaga Kerja Sama Tripartit Daerah diwajibkan mendapat persetujuan Jan Kesbangpol Pemerintah Daerah setempat terlebih dahulu (Siaran Pers, 23 Desember 2013).
9. Ketika UU Ormas diberlakukan salah satu alasan yang dikemukakan perancang UU Ormas adalah untuk menysasar organisasi yang melakukan tindak kekerasan secara melawan hukum. Kami berpendapat bahwa alasan ini hanyalah ilusi yang dibuat sekadar untuk memuluskan rencana membangkitkan kembali peraturan ala rezim Orde Baru yang otoriter. Ini terbukti dengan praktik saat ini di mana UU Ormas meletakkan pelanggaran hukum terhadap ketentuannya justru ke tangan birokrasi yang bersifat politis, yaitu Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol).



10. Secara hukum, sesungguhnya KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) kita sudah lebih dari cukup untuk menjerat pelaku tindak kekerasan. Adapun mengenai pelaku yang bersifat organisasi, maka seharusnya dikembalikan kepada pengaturan jenis badan hukum yang ada (Yayasan, Perkumpulan), bukan malah membangkitkan entitas lama yang problematik seperti Ormas.
11. Sejak awal kelahirannya, hingga kini, Ormas dipandang bukanlah melulu sebagai suatu badan hukum (*rechtspersoon*) melainkan lebih bersifat politis. Ini disebabkan karena bentuk Ormas dinilai lahir dengan pertimbangan politis, bukan pertimbangan hukum. Di dalam UU Ormas yang terbaru ini (Nomor 17 Tahun 2013) bahkan pengertian Ormas menjadi semakin rancu dan politis. Bentuk Ormas ditempatkan secara superior, dalam posisi di atas, yang meliputi organisasi "berbadan hukum" maupun organisasi "tidak berbadan hukum" (lihat Pasal 10 dan Pasal 11 UU Ormas).
12. UU Ormas melihat bahwa seluruh dan semua jenis organisasi yang bergerak di bidang sosial adalah Ormas. Secara praktik hal ini punya dampak politik, karena dengan diartikan sebagai Ormas maka negara perlu melakukan "pembinaan" yang dilaksanakan oleh Ditjen Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol). Melalui UU Ormas pendekatan politik menjadi lebih dikedepankan daripada pendekatan hukum, dan ini jelas berbahaya bagi demokrasi yang menjamin partisipasi masyarakat di dalam kehidupan bernegara sebagaimana dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan seluruh perubahannya.
13. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, saya berpendapat UU Ormas mempunyai implikasi yang membahayakan terhadap dilaksanakannya hak konstitusional atas kebebasan berorganisasi dan berserikat bagi masyarakat pada umumnya dan bagi pekerja/buruh dan serikat pekerja/serikat buruh khususnya, dan karena itu sudah sepatutnya untuk dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

3. Drs. Amir Effendi Siregar

Otoriter sejak awal

Ahli secara khusus dan intens mengikuti perkembangan peraturan perundang-undangan tentang organisasi kemasyarakatan ini sejak pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pendaftaran



Organisasi Kemasyarakatan. Sangat mengejutkan Menteri Dalam Negeri pada 20 April 2012 mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendaftaran Organisasi Kemasyarakatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah. Peraturan ini diundangkan pada 23 April 2012 oleh Menteri Hukum dan HAM.

Isinya penuh dengan semangat anti demokrasi dan bersifat sangat otoriter. Betapa tidak semua organisasi kemasyarakatan wajib mendaftarkan diri dan memperoleh surat keterangan terdaftar (SKT) yang dapat diperpanjang, dibekukan, ataupun dicabut. SKT ini diberlakukan seolan-olah izin beroperasi yang dapat dibekukan dan kemudian dicabut apabila, antara lain, menyebarkan ideologi marxisme, ateisme, kapitalisme, sosialisme, serta ideologi lain yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Organisasi kemasyarakatan (Ormas) yang dimaksud oleh permen 33/2012 tersebut adalah organisasi yang dibentuk secara sukarela atas kesamaan kegiatan, profesi fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Ormas ini bukan organisasi yang berafiliasi atau sayap organisasi partai politik, selanjutnya bukan juga Ormas yang didirikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya organisasi, seperti Persatuan Wartawan Indonesia Aliansi Jurnalis Independen, Serikat Perusahaan Pers, dan banyak organisasi masyarakat sipil lainnya baik di tingkat lokal maupun nasional, wajib mendaftarkan diri dan memperoleh SKT meskipun sudah memperoleh pengesahan dari Kementerian Hukum dan HAM.

Apakah dasar hukum utama permen 33/2012 itu? Ternyata adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 yang sangat bersifat otoriter, yang dikeluarkan memang pada zaman Indonesia berada dalam sistem politik yang represif otoriter. Undang-Undang dan peraturan pemerintah itu secara jelas menyebutkan bahwa setiap Ormas hanya boleh memiliki Pancasila sebagai satu-satunya asas serta dapat dibekukan dan dibubarkan sebagaimana alasan yang telah disebutkan dalam Permendagri di atas.

UU tersebut di atas menyatakan bahwa pemerintah membubarkan Ormas yang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan paham atau ajaran komunisme/marxisme-leninisme serta ideologi, paham, atau ajaran lain yang



bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 dalam segala bentuk dan perwujudannya.

Lebih dari itu, Permendagri 33/2012 ini secara eksplisit dan lebih luas lagi menyatakan bahwa pembekuan SKT bisa dilakukan, antara lain, jika dianggap menyebarkan ideologi marxisme atheisme, kapitalisme, sosialisme, serta ideologi lainnya yang bertentangan Pancasila dan UUD 1945.

Dengan demikian sejak awal sebenarnya motivasi dominan kelahiran Undang-Undang tentang organisasi kemasyarakatan ini meskipun disebut sebagai pengganti Undang-Undang Ormas lama adalah melakukan tindakan kontrol yang ketat, represif dan bersifat otoriter terhadap organisasi kemasyarakatan. Hal itu dapat dilihat dari contoh keluarnya Permandagri 33/2012 di tengah pembahasan RUU tentang Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) dan juga dapat dilihat melalui pembahasan RUU Ormas ketika masih berlangsung di DPR. Banyak pihak menolak dengan tegas RUU yang represif dan otoriter itu. RUU Ormas ini adalah salah satu RUU yang lama dibahas serta mendapat perlawanan luas dari tokoh-tokoh dan organisasi masyarakat sipil.

Perlawanan Masyarakat Sipil

Sejak 2006, belasan organisasi masyarakat sipil yang tergabung dalam Koalisi Kebebasan Berekspresi (KKB) menolak RUU. Kemudian belasan organisasi masyarakat sipil bidang media bergabung, yang menyebabkan koalisi mempunyai nama lain, yaitu Koalisi Kemerdekaan Berserikat dan Berekspresi. Selanjutnya koalisi menjadi lebih besar lagi dengan bergabungnya organisasi buruh, pekerja, serta organisasi keagamaan, termasuk Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama, sehingga mempunyai nama lain yang disebut sebagai Koalisi Akbar Masyarakat Sipil Indonesia (KAMSI), yang pada 28 Februari 2013 mengeluarkan siaran pers menolak RUU Ormas. Selanjutnya, pada 4 April, mereka mengeluarkan tujuh alasan penting menolak RUU, yaitu 1) RUU Ormas Tidak Urgen; 2) Represi dan Rezim Otoriter; 3) Anti-Kemajemukan; 4) Inkonstitusional; 5) Diskriminatif; 6) RUU Ormas Disharmoni; 7) RUU Ormas Membubarkan Ormas-Ormas Perkumpulan. KAMSI terdiri atas sekitar 200 organisasi masyarakat sipil dan tokoh masyarakat.



Tetap otoriter

Kini Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas 17/2013) telah lahir, disahkan, dan diundangkan pada 2 Juli 2013. Setelah membaca ulang secara seksama, ternyata tidak banyak perubahan yang sifatnya fundamental dibanding dengan RUU sebelumnya. UU Ormas 17/2013 ini tetap bersifat otoritarian bermaksud dan berambisi mengatur seluruh organisasi masyarakat sipil baik yang tidak maupun yang berbadan hukum seperti yayasan dan perkumpulan yang sudah mempunyai peraturan perundang-undangan tersendiri meskipun belum sempurna.

Definisi "sapu jagad"

Menurut UU Ormas 17/2013, bidang kegiatan Ormas yang diatur meliputi semua kegiatan organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila [(Pasal 1 ayat (1))].

Ormas bertujuan untuk: a. meningkatkan partisipasi dan keberdayaan masyarakat; b. memberikan pelayanan kepada masyarakat; c. menjaga nilai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa; d. melestarikan dan memelihara norma, nilai, moral, etika, dan budaya yang hidup dalam masyarakat; e. melestarikan sumber daya alam dan lingkungan hidup; f. mengembangkan kesetiakawanan sosial, gotong royong, dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat; g. menjaga, memelihara, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa; dan h. mewujudkan tujuan negara (Pasal 5).

Ormas berfungsi sebagai sarana: a. penyalur kegiatan sesuai dengan kepentingan anggota dan/atau tujuan organisasi; b. pembinaan dan pengembangan anggota untuk mewujudkan tujuan organisasi; c. penyalur aspirasi masyarakat; d. pemberdayaan masyarakat; e. pemenuhan pelayanan sosial; f. partisipasi masyarakat untuk memelihara, menjaga, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa; dan/atau g. pemelihara dan pelestari norma, nilai, dan etika dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (Pasal 6).



Berdasarkan Pasal 1, Pasal 5, dan Pasal 6 di atas, organisasi seperti Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), ALiansi Jurnalis Independen (AJI), Serikat Perusahaan Pers (SPS) dan semua organisasi pers dan wartawan ikut diatur dan harus memenuhi Undang-Undang Ormas ini. Batasan tersebut di atas adalah definisi "sapu jagad", meliputi seluruh organisasi masyarakat sipil.

Ambisi dan nafsu negara, dalam hal ini Pemerintah untuk mengatur dan mengontrol seluruh organisasi masyarakat sipil terlihat dengan jelas. Seluruh organisasi masyarakat sipil yang tidak berbadan hukum (bayangkan organisasi kecil-kecil termasuk yang memiliki aktivitas olahraga, sosial dan lainnya) harus memperoleh surat keterangan terdaftar atau terdata dengan proses yang rumit. Bila tidak, kegiatannya dapat terganggu atau bahkan dihentikan (Pasal 8 dan 10). Seluruh Ormas termasuk Yayasan dan Perkumpulan yang sudah memperoleh pengesahan badan hukum dan sudah dianggap terdaftar harus patuh dan mengikuti Undang-Undang Ormas yang antara lain dapat dijatuhi penghentian sementara (Pasal 61). Ini dapat dilakukan langsung tanpa lewat proses pengadilan. Semua ini menyebabkan terjadinya pelanggaran dan bertentangan dengan Pasal 28; Pasal 28C ayat (2); Pasal 28E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945. Sebenarnya bila terdapat tindakan kekerasan atau pelanggaran hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang atau organisasi berbasis massa tertentu, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sudah lebih dari cukup. KUHP juga mengatur delik yang memberikan konsekuensi pidana kepada pelaku maupun perencana.

Menghambat kebebasan berkomunikasi dan kemerdekaan pers

Dilihat dari perspektif komunikasi, media, dan kemerdekaan pers, UU Ormas ini tampak akal-akalan sekaligus memperlihatkan wajah represif dan otoriternya. Betapa tidak, beberapa contoh memberikan gambaran itu. Pasal dalam RUU Ormas yang semula berbunyi: *Ormas dilarang menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila. Yang dimaksud dengan "ajaran dan paham yang bertentangan dengan Pancasila" antara lain ajaran atau paham Komunisme, Marxisme, Leninisme, Kapitalisme, dan Liberalisme*; sekarang dalam UU ORMAS 17/2013 diubah menjadi: *Yang dimaksud dengan "ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila" adalah ajaran ateisme, komunisme/marxisme-leninisme* [Pasal 59 ayat (4) dan Penjelasan].



UU Ormas 17/2013 ini berbahaya dan sangat anti demokrasi, bukan hanya dapat menghambat tumbuh dan berkembangnya organisasi masyarakat sipil secara umum juga sangat merugikan dan berbahaya buat organisasi media, pers, wartawan, dan jurnalis. Organisasi-organisasi ini dapat diklasifikasikan sebagai organisasi bermasalah dan melanggar Undang-Undang karena pemberitaan, artikel, infOrmasinya seringkali menyebarkan ideologi lain yang kadangkala memang tidak sesuai dengan Pancasila.

Media dan para jurnalis/wartawan bisa dihukum dan berhenti bekerja bila menyajikan berita karena dapat dianggap menyebarkan ajaran tersebut! Tugas wartawan dan media adalah menyajikan infOrmasi yang lengkap dari berbagai macam sudut pandang, termasuk pandangan dan ajaran y0ng dapat saja bertentangan dengan Pancasila, agar pembaca dapat memperoleh gambaran dan infOrmasi yang komprehensif dan bermanfaat buat meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Yang tidak boleh dilakukan adalah melakukan praktek atau aktivitas dan gerakan yang merongrong Pancasila, ideologi, dan kewibawaan negara.

Sebelumnya RUU Ormas melarang hampir semua ideologi, sekarang dibatasi. Ini adalah stigma Orde Baru, ketakutan yang berlebihan. Mengapa ideologi fasisme dan otoritarian lainnya tidak dimasukkan? Bagaimana kita dapat bekerja dan berdiskusi bebas, terutama media massa, karena tugasnya antara lain membicarakan masalah dari berbagai macam sudut pandang dan menyebarkanluaskannya? Lihat Pasal 28F UUD 1945 yang berbunyi: *Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.* Pasal 59 ayat (4) UU Ormas 17/2013 yang disebutkan di atas adalah pasal karet yang selalu digunakan oleh penguasa otoriter untuk melakukan tindakan represif terhadap warganya yang dicoba disisipkan oleh sebagian birokrat dan atau politikus yang masih berpikiran otoriter.

Dengan demikian Pasal 59 ayat 4 berikut penjelasannya bertentangan dengan Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945 dan juga bertentangan UU Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, khususnya pada Asas, Fungsi, Hak, Kewajiban, dan Peranan Pers, Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan: *Kemerdekaan Pers dijamin*



sebagai hak azasi warganegara; 2. Terhadap Pers Nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran; 3. Untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh, dan menyebarkan gagasan dan informasi. Bahkan dalam UU Pers dinyatakan secara tegas bahwa kepada mereka yang melakukan penyensoran, pembredelan, dan menghambat kemerdekaan pers dikenakan sanksi pidana sesuai Pasal 18 UU Pers ayat (1) yang berbunyi: *Setiap orang yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan tindakan yang berakibat menghambat atau menghalangi Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) dipidana dengan pidana penjara 2 (dua) tahun dan atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).*

Akal-akalan UU Ormas

Gelombang penolakan RUU Ormas yang begitu besar dan melibatkan organisasi sosial-keagamaan terbesar di Indonesia, yaitu NU dan Muhammadiyah, dicoba diakali dengan memasukkan tambahan pasal yang, antara lain, menyatakan: *Dalam melakukan pemberdayaan Ormas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menghormati dan mempertimbangkan aspek sejarah, rekam jejak, peran, dan integritas Ormas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara [UU ORMAS 17/2013 Pasal 40 ayat (2)].*

Di samping itu, pada pasal peralihan terdapat beberapa alternatif yang mencoba ingin memberi keistimewaan kepada NU dan Muhammadiyah sebagaimana dapat dilihat pada Ketentuan Peralihan Pasal 83 huruf b yang berbunyi: *Ormas yang telah berbadan hukum berdasarkan Staatsblad 1870 Nomor 64 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum (Rechtspersoonlijkheid van Vereengingen) yang berdiri sebelum Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia dan konsisten mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, tetap diakui keberadaan dan kesejarahannya sebagai aset bangsa, tidak perlu melakukan pendaftaran sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Ini.*

Kemudian secara khusus dalam penjelasan disebutkan: *Dalam sejarah perjuangan kemerdekaan negara Republik Indonesia, Ormas merupakan wadah utama dalam pergerakan kemerdekaan diantaranya Boedi Oetomo,*



Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama, dan Ormas lain yang didirikan sebelum kemerdekaan Republik Indonesia. Peran dan rekam jejak Ormas yang telah berjuang secara ikhlas dan sukarela tersebut mengandung nilai sejarah dan merupakan aset bangsa yang sangat penting bagi perjalanan bangsa dan negara.

Semua usaha ini adalah tindakan akal-akalan yang mencoba membendung penolakan terhadap RUU Ormas. Saya secara pribadi sangat percaya bahwa organisasi besar, seperti NU dan Muhammadiyah, yang punya pengalaman sejarah panjang, mempunyai kredibilitas tinggi untuk mengetahui secara persis mana yang substansial dan mana yang tidak.

Penutup

Pada prinsipnya, Undang-Undang ini tetap tidak berubah, tetap otoriter dan anti demokrasi. Undang-Undang ini sangat berambisi secara ketat mengatur seluruh organisasi masyarakat sipil dengan berbagai kegiatan yang didirikan oleh tiga orang atau lebih, baik yang berbadan hukum maupun tidak. Organisasi masyarakat sipil dapat diberi sanksi penghentian sementara kegiatan dan atau pencabutan surat keterangan terdaftar atau status badan hukum secara sepihak karena melanggar pasal-pasal larangan yang umumnya juga bersifat karet. Pada bagian menimbang yang merupakan landasan filosofis dan yuridis, Undang-Undang ini melupakan Pasal 28F UUD 1945 yang menjamin hak berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan, mencari, memperoleh, menyimpan, mengolah, serta menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. Undang-Undang ini justru menggunakan pertimbangan menghormati kebebasan dan hak asasi orang lain untuk mengurangi kebebasan berserikat, berkumpul, dan berpendapat.

Ketika awal April 2013 DPR menunda pengesahan UU, Menteri Dalam Negeri mengatakan hal ini adalah sebuah ironi karena secara hukum masih berlaku UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang otoriter dan lebih keras serta bertentangan dengan UUD 1945. Menurut saya, justru yang sangat menyedihkan adalah mengapa Mendagri dalam alam yang demokratis, pada 20 April 2012, masih mengeluarkan Permendagri Nomor 33 tentang Pedoman Pendaftaran Organisasi Kemasyarakatan di Lingkungan Kementerian



Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah, yang tidak kalah represifnya dan mendasarkan dirinya pada UU Nomor 8 Tahun 1985 itu. Bukankah ini justru yang ironi?

Asal muasal, *raison de'tre*, lahirnya undang-undang Ormas adalah mengontrol secara ketat organisasi kemasyarakatan, termasuk melakukan tindakan represif. Secara paradigmatik memang mengandung prinsip otoritarianisme, jadi dikutak-katik sedemikian rupapun akan tetap otoriter dan represif. Seolah-olah ingin tetap menjamin hak berserikat, berkumpul, dan berpendapat namun dengan alasan setiap orang wajib menghormati hak asasi dan kebebasan orang lain, justru cenderung membunuh hak berserikat dan berpendapat itu.

Indonesia telah memilih demokrasi sebagai jalan hidup bemegara. Selama ini kita merasa bahwa hak-hak sipil dan politik dalam bentuk kebebasan berbicara, berekspresi, kemerdekaan pers, dan berorganisasi telah secara relatif diperoleh dan selanjutnya mencoba memperjuangkan demokrasi ekonomi, sosial, dan budaya dalam usaha menjamin hak ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat, kini ditarik mundur oleh UU ORMAS 17/2013 yang bersifat otoriter itu.

Seolah-olah ingin menghormati hak asasi dan kebebasan orang lain, negara mengambil alih peranan untuk mengurangi kebebasan berserikat, berkumpul dan berpendapat. UU Ormas ini berentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 juga sekaligus bertentangan dengan UU Nomor 40 Tahun 1945 tentang Pers sebagaimana telah saya uraikan di atas. Kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Yang Mulia diharapkan dapat memberikan keputusan yang tepat sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, untuk kepentingan seluruh masyarakat agar demokratisasi politik, ekonomi, sosial, dan juga komunikasi bisa berjalan secara sehat dan baik. Mari kita membahas dan memperbaiki Undang-Undang Perkumpulan dan Yayasan untuk Indonesia yang lebih baik dan demokratis. Ini adalah gerakan kita bersama mencegah otoritarianisme baru dalam kehidupan berbangsa dan bemegara di Indonesia.



4. Sri Budi Eko Wardani, SIP, M.Si

A. Hubungan Negara dan Masyarakat Sipil: Dari masa sulit, euforia, dan ketegangan

Sebuah kenyataan bahwa hubungan antara negara dengan masyarakat sipil di Indonesia mengalami dinamika pasang surut. Hubungan tersebut mengalami masa sulit pada akhir periode orde lama hingga selama orde baru yang panjang. Strategi pemantapan kekuasaan politik rezim pada masa awal orde baru (1980an) adalah dengan cara mengendalikan kelompok-kelompok kekuatan politik seperti birokrasi, partai politik, termasuk masyarakat sipil. Indikasinya sudah terlihat ketika muncul peraturan pemerintah dan perundang-undangan yang mengatur kehidupan politik pada 1970 hingga 1985.

Diawali dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1969 yang melarang pegawai negeri sipil menjadi anggota partai politik. Kebijakan ini dikenal dengan istilah monoloyalitas pegawai negeri sipil yaitu kesetiaan tunggal PNS 'hanya' pada negara (baca: Pemerintah). Pegawai negeri dilarang menjadi anggota partai politik tetapi diperbolehkan menyalurkan aspirasi politiknya pada Golongan Karya (Golkar) karena dianggap bukan partai politik. Golkar adalah organisasi sosial politik (orsospol) yang secara formal diatur dalam UU tentang Partai Politik dan Golongan Karya (UU Nomor 3 Tahun 1985). Menurut Undang-Undang tersebut, Golkar adalah peserta Pemilu.

Pengendalian selanjutnya dilakukan terhadap partai politik melalui kebijakan penyederhanaan partai politik dengan cara menggabungkan partai-partai politik yang memiliki kecenderungan ideologi sama (tahun 1973). Maka pada Pemilu 1977, kita menyaksikan lahirnya dua partai politik baru hasil penggabungan yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) hasil fusi partai-partai berasaskan Islam; dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) sebagai hasil fusi partai-partai berasaskan nasionalisme dan Katolik. Kebijakan ini diikuti dengan larangan pembentukan partai politik baru selain dua partai hasil fusi tersebut. Maka selama Pemilu-pemilu orde baru, peserta Pemilu hanyalah tiga kontestan (PPP, Golkar, PDI). Kebijakan pengendalian terhadap partai politik selama tiga puluh tahun berhasil mengokohkan kekuasaan politik rezim orde baru tanpa persaingan.



Komponen terakhir yang masuk dalam strategi pengendalian adalah masyarakat sipil melalui pengaturan tentang organisasi masyarakat sipil. Rezim orde baru sempat direpotkan dengan aktivitas kelompok/organisasi masyarakat yang sangat kritis menentang kebijakan Pemerintah, khususnya gerakan mahasiswa dan aktivis pro demokrasi. Misalnya peristiwa Malari (singkatan dari Malapetaka Limabelas Januari) yang terjadi pada 15 Januari 1974 dimana kelompok mahasiswa berdemonstrasi memprotes kedatangan PM Jepang sebagai reaksi atas sikap anti asing. Gerakan mahasiswa juga memprotes meluasnya praktik korupsi, proses Pemilu, dan strategi pembangunan. Untuk meredam aksi kelompok mahasiswa, Pemerintah mengeluarkan kebijakan normalisasi kehidupan kampus (NKK/BKK 1978) yang bertujuan mengendalikan aktivitas mahasiswa.

Pengendalian terhadap masyarakat sipil juga dilakukan melalui kebijakan massa mengambang (*floating mass*) dan kooptasi organisasi masyarakat melalui UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Kebijakan massa mengambang dimaksudkan untuk menjauhkan aktivitas masyarakat di tingkat paling bawah (kecamatan, desa) dari kegiatan politik. Partai politik (PPP, PDI) dilarang membentuk organisasi sayap hingga tingkat desa. Sementara Golkar masih bisa menjangkau warga desa melalui Ormas bentukan negara.

UU Nomor 8 Tahun 1985 yang singkat (terdiri dari 20 pasal) bertujuan mengatur organisasi masyarakat oleh Pemerintah. Poin pengaturan dan pengendalian dalam Undang-Undang tersebut antara lain:

- penggunaan asas Pancasila sebagai satu-satunya asas;
- organisasi kemasyarakatan berhimpun dalam satu wadah pembinaan dan pengembangan yang sejenis (pasal 8). Dampaknya pemerintah hanya mengakui satu wadah tunggal organisasi kemasyarakatan, misalnya organisasi wartawan yang diakui hanya PWI.
- Pemerintah melakukan pembinaan terhadap organisasi kemasyarakatan melalui Departemen Dalam Negeri.
- Pemerintah dapat membekukan/membubarkan pengurus/organisasi bila melakukan kegiatan yang mengganggu ketertiban umum, dan menerima bantuan asing tanpa persetujuan Pemerintah.



Tentu saja hasilnya dapat kita amati bersama. Ruang politik dikuasai oleh mobilisasi bukan partisipasi. Rezim orde baru secara ketat mengawasi kegiatan aktivis/organisasi kemasyarakatan sehingga pada akhirnya mengalami ledakan politik pada akhir periode orde baru (pasca Pemilu 1997).

Hubungan negara dan masyarakat sipil mengalami masa euforia tatkala gerakan masyarakat sipil berhasil menumbangkan rezim orde baru. Masa euforia ini ditandai dengan kebebasan sipil dan politik yang dijamin oleh serangkaian peraturan perundangan. Peluang melakukan koreksi terhadap penafsiran dan penyimpangan implementasi UUD merupakan kesempatan politik bagi kelompok masyarakat sipil untuk mendesak agenda reformasi ketatanegaraan. Misalnya advokasi pemilihan presiden oleh rakyat, pembatasan masa jabatan presiden hanya dua periode, penghapusan dwifungsi ABRI (TNI/Polri), meniadakan pengangkatan dalam pengisian anggota lembaga legislatif, ditambahkan pasal-pasal tentang hak asasi termasuk kebebasan berserikat, Pemilu, dan sebagainya. Peran kelompok masyarakat sipil tak bisa diabaikan dalam proses perubahan politik ke arah yang lebih demokratis. Harus dikatakan bahwa yang lebih menikmati perubahan politik itu adalah partai politik. Partai politik beralih posisi, dari pinggiran kekuasaan ke pusat kekuasaan, dan menentukan seleksi kepemimpinan di berbagai tingkatan (nasional – lokal).

Lalu bagaimana dengan kekuatan kelompok masyarakat sipil? Pelaksanaan kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat membawa capaian Indonesia masuk sebagai salah satu negara bebas menurut Freedom House (lembaga internasional yang melakukan riset dan pemeringkatan kondisi kebebasan sipil dan politik). Secara konsisten sejak 1999, Indonesia dikenal sebagai salah satu negara demokratis dengan jumlah penduduk terbesar di dunia. Namun pasca Pemilu 2009, masa euforia hubungan negara dengan masyarakat sipil sejatinya mengalami ketegangan, hingga berujung pada lahirnya UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas). Lebih lanjut akan dijelaskan berikut ini.

B. Kontrol Publik dan Perluasan Partisipasi Politik Warga Negara

Setelah Pemilu 2009, organisasi masyarakat sipil berkembang dengan beragam fungsi. Salah satu yang sangat kuat didorong adalah fungsi kontrol



terhadap otoritas politik (pemerintah, legislatif, yudikatif, birokrasi, partai politik) yang selama orde baru tidak dapat dilakukan. Seiring munculnya persoalan-persoalan seperti korupsi dan politik uang yang berdampak pada meningkatnya ketidakpercayaan terhadap tata kelola politik.

Di sisi lain, pergerakan di kalangan organisasi/kelompok masyarakat sipil (OMS) juga sangat dinamis. Ditandai dengan keragaman baik dari aspek jumlah, ruang lingkup, wilayah kerja, garis perjuangan, kelompok dampingan, termasuk beragam dalam sikap politik dan posisi terhadap negara (dicerminkan sebagai Legislatif, Eksekutif, Yudikatif). Setidaknya posisi OMS terhadap negara dapat dibagi dalam dua tipe, yaitu konfrontatif dan keterlibatan (*engagement*). Konfrontatif dalam arti bersikap kritis dan menolak kerjasama dengan pemerintah maupun lembaga legislatif. OMS tipe ini memilih berjejaring dengan komunitas dan mendorong perubahan dari luar arena politik. Di spektrum yang lain, OMS ada yang bersikap *engagement* (terlibat) dengan asumsi bahwa kapasitas Pemerintah (negara) masih lemah sehingga perlu dikuatkan, bentuknya adalah mengadakan kerja sama dengan pemerintah. Tetapi perlu dilihat bahwa OMS yang bersikap *engagement* pun tidak mengabaikan sikap kritisnya. Secara internasional pun, muncul gagasan kemitraan *multi-stakeholder* yaitu antara pemerintah, legislatif, partai politik, OMS, dan akademisi/peneliti. Kemitraan multi pemangku kepentingan ini didorong untuk memperkuat akuntabilitas penyelenggara negara sekaligus membuka komunikasi politik yang produktif. Secara global, hal tersebut dikenal dengan istilah *democratic governance* (tata kelola pemerintahan yang demokratis). Perserikatan Bangsa-Bangsa termasuk yang mempromosikan gagasan tersebut.

Sesungguhnya kecenderungan tersebut layak direspon secara positif oleh pengambil kebijakan. Tidak justru malah bersikap defensif atau curiga. Perluasan partisipasi politik warga negara adalah konsekuensi logis ketika keran kebebasan sipil politik dibuka seluasnya. Misalnya dalam paket Undang-Undang bidang politik – Pemilu dan Pemilukada, partai politik, pemerintahan daerah, desa, mendorong adanya keterlibatan dan partisipasi warga negara. Partisipasi dalam konteks ini dapat diartikan sebagai upaya warga negara memengaruhi proses kebijakan publik di berbagai tingkatan, baik langsung maupun tidak langsung. Warga negara yang terdidik secara politik menjadi



sumber rekrutmen politik, dimana selama orde baru menjadi basis mobilisasi politik rezim. Riuh rendahnya dunia masyarakat sipil mestinya tidak dibaca sebagai ancaman oleh negara karena dalam dunia masyarakat sipil pun terjadi proses seleksi alamiah dalam meraih kepercayaan masyarakat.

C. Catatan Kritis terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

Salah satu persoalan krusial ketika mempelajari UU Ormas tersebut adalah cara pandang/perspektif pembuat kebijakan terhadap dunia masyarakat sipil. Cara pandang tersebut adalah melihat dunia masyarakat sipil (dalam hal ini disederhanakan sebagai Ormas) sebagai:

- organisasi yang ruang lingkungannya bersifat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota
- selalu terlembaga, ditandai dengan struktur organisasi dan AD/ART
- memerlukan pemberdayaan dari Pemerintah/pemerintah daerah
- untuk itu perlu mendaftarkan keberadaannya kepada Pemerintah

Apa implikasi dari cara pandang tersebut? Pembuat kebijakan tidak memahami keragaman dunia masyarakat sipil yang bahkan dapat tumbuh dari lingkungan komunitas yang kecil seperti rukun warga dan desa/kelurahan. Geliat forum-forum warga yang bertujuan merespon kebijakan kepada desa atau lurah misalnya, merupakan fora baru organisasi masyarakat sipil yang perlu diapresiasi sebagai bentuk nyata kebebasan berkumpul dan berpendapat. Pengorganisasian masyarakat hingga tingkat desa dalam upaya menghadirkan kepentingan mereka adalah bukti perluasan partisipasi politik pada era demokratisasi dewasa ini.

OMS tidak selalu terlembaga, dalam arti memiliki struktur organisasi formal, berjenjang, dan memiliki AD/ART. Pembuat kebijakan tampaknya kurang memahami kemajemukan dan keunikan OMS yang berbasis pada kebutuhan yang disesuaikan dengan konteksnya. Dengan meluasnya partisipasi politik, muncul kebutuhan untuk berkumpul dan mengorganisir kepentingan agar tersampaikan secara luas. Misalnya kelompok-kelompok adat merasa perlu mengorganisir diri untuk menyampaikan aspirasinya namun tidak selalu dalam bentuk organisasi formal.



Dengan logika seperti itu pembuat kebijakan mengatur agar Ormas harus terdaftar, menyerahkan program kerjanya, melakukan pemberdayaan yang bisa dimaknai sebagai pembinaan, bahkan juga mengatur komposisi kepengurusan. Satu hal lain yang terlupakan, selain soal kemajemukan, OMS memiliki otonomi mengatur dirinya sendiri yang harus dihargai dan tidak boleh diintervensi oleh Pemerintah (negara). Dalam relasi kuasa dengan negara yang (pasti) timpang, OMS perlu ruang otonomi memadai agar dapat hidup dan memberikan kontribusinya.

D. Rekomendasi

Mengacu pada penjelasan di atas maka UU Ormas ini sangat beralasan untuk dicabut sepenuhnya. Pembuat kebijakan masih menggunakan logika atau cara pandang Ormas dari masa orde baru dan sangat tidak tepat digunakan lagi pada era demokratisasi saat ini. Indonesia telah mengalami perjalanan panjang dalam relasi antara negara dengan masyarakat sipil, dan jangan lagi dibuat dalam kerangka untuk mengendalikan atau pembinaan oleh Pemerintah. Ketika kita sebagai bangsa menerima kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat sebagai hak warga negara maka sejatinya hal itu dilaksanakan secara konsekuen. Ranah sosial kemasyarakatan haruslah dikelola dengan pendekatan dan kerangka yang benar, yaitu melalui badan hukum Yayasan (untuk organisasi sosial tanpa anggota) dan badan hukum Perkumpulan (untuk organisasi sosial dengan anggota) yang dikelola oleh Kementerian Hukum dan HAM. Sementara yang tidak berbadan hukum sebenarnya telah dijamin oleh UUD 1945. Pendekatan ini ke depannya akan membangun kerangka yang baik dalam menjalankan perbaikan demokratisasi di Indonesia.

Selain isu pendaftaran dan pemberdayaan, UU Ormas juga mengatur tentang akuntabilitas dan transparansi khususnya dalam pengelolaan dana yang diperoleh dari masyarakat. Hal tersebut memang isu yang penting, tetapi sesungguhnya terjadi seleksi alamiah di antara OMS dalam meraih kepercayaan publik. Integritas OMS diperoleh dari konsistensi perjuangannya dalam membela kepentingan umum yang dibuktikan melalui rekam jejaknya. OMS yang sudah terlembaga dan memiliki kerja yang panjang, pasti membutuhkan transparansi melalui audit keuangan secara reguler. Bagi OMS,



kepercayaan dari kelompok masyarakat yang didampingi dan juga publik sangat penting, dan hal itu didapat dari kerja-kerja yang konsisten dan akuntabel. Maka sebaiknya dunia masyarakat sipil tidak perlu diatur secara ketat, agar dapat tumbuh otonom, partisipatif, dan berkontribusi pada perubahan.

5. Roichatul Aswidah, S.Ip., M.A.

I. Tentang Hak Atas Kebebasan Berserikat dan Lingkupnya

Hak atas kebebasan berserikat (*right to freedom of association*) dijamin dalam Pasal 28 Konstitusi yang menyatakan "*[k]emerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang*". Pasal 28E juga menyatakan bahwa "*[s]etiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat*".

Untuk lingkup hak tersebut di atas, ahli merujuk pada pengaturan hak tersebut sekaligus pemaknaannya dari Kovenan Hak Sipil dan Politik yang telah disahkan oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005.

Hak atas kebebasan berserikat ini dijamin dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik dimana ayat (1) Pasal 22 Kovenan tersebut menyatakan: "*[s]etiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat dengan orang lain, termasuk hak untuk membentuk dan bergabung dengan serikat buruh untuk melindungi kepentingannya*". Dari rumusan ini dapat dinyatakan bahwa kebebasan berserikat merupakan hak yang bersifat individual untuk mendirikan atau bergabung dalam sebuah perserikatan. Selain itu, hak ini juga bersifat kolektif dari perserikatan atau pun perkumpulan yang telah didirikan untuk melaksanakan kegiatannya guna mencapai apa yang menjadi kepentingan mereka. Oleh karena hak atas kebebasan berserikat meliputi hak untuk membentuk serikat dan bergabung dalam serikat tersebut, maka hak ini melindungi baik hak untuk membentuk maupun bergabung dengan serikat manapun. Hal ini mengimplikasikan perlindungan atas kebebasan dalam memilih serikat mana pun yang diinginkan oleh individu untuk bergabung. Apabila sebuah negara misalnya hanya mempunyai satu organisasi tentang hak asasi manusia, namun ada individu yang tidak menyetujui baik metode



maupun tujuannya, haknya tidak dapat dikatakan telah terpenuhi hanya karena dia tidak dipaksa untuk masuk dalam organisasi tersebut. Sebaliknya, Pasal 22 ayat (1) ini menjamin hak individu tersebut untuk --dengan orang lain-- membentuk organisasi hak asasi manusia lain seperti yang dia inginkan. Selain itu, negara tidak dapat dikatakan telah memenuhinya hanya karena negara tersebut telah membentuk sebuah organisasi, apapun jenis dan namanya baik wajib atau pun sukarela bagi individu untuk memasukinya.

II. Pembatasan Hak atas Kebebasan Berserikat

Baik berdasarkan Konstitusi kita maupun Kovenan Hak Sipil dan Politik, hak atas kebebasan berserikat tidak termasuk hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non-derogable rights*). Dengan demikian, pembatasan atas hak ini diperbolehkan. Namun demikian pembatasan tersebut tidak boleh membahayakan perlindungan kebebasan berserikat. Perlu pula kita perhatikan bahwa dalam hukum internasional hak asasi manusia, hak atas kebebasan berserikat masuk dalam zona irisan antara hak sipil dan politik. Walaupun pembatasan atas hak ini diperbolehkan, namun pembatasan tersebut harus tetap melindungi hak ini dari intervensi negara maupun pihak lain oleh karena pentingnya hak ini bagi adanya dan berfungsinya demokrasi. Bahwa kepentingan politik individu akan lebih bisa diperjuangkan melalui sebuah perkumpulan dengan orang lain baik melalui partai politik, kelompok profesional, organisasi maupun perserikatan lainnya dalam rangka memperjuangkan kepentingan mereka.

Seperti kita ketahui, Konstitusi mengatur pembatasan hak asasi manusia dimana Pasal 28J menyatakan: "*[d]alam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis*". Dari ketentuan ini, Konstitusi Indonesia mengatur dasar alasan pembatasan hak dimana pemberlakuannya harus "*dalam suatu masyarakat demokratis*" pun "*semata-mata*" yang berarti hanya dan hanya dengan dasar alasan: a). penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain;



b). pertimbangan moral, c). nilai-nilai agama; d). keamanan umum; e). ketertiban umum.

Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik mengatur pembatasan dengan sedikit berbeda dimana alasan pembatasan hak tercantum dalam masing-masing hak yang dibatasi. Namun demikian, Kovenan Hak Sipil dan Politik memiliki ketentuan umum tidak boleh adanya pengurangan hak, kecuali atas kondisi tertentu, dimana Pasal 5 Kovenan Hak Sipil dan Politik menyatakan:

Tidak ada satu ketentuan pun dalam Kovenan ini yang dapat ditafsirkan sebagai memberikan secara langsung kepada suatu Negara, kelompok atau perseorangan hak untuk melakukan kegiatan atau tindak apa pun yang bertujuan untuk menghancurkan hak atau kebebasan yang diakui dalam Kovenan ini, atau untuk membatasi hak dan kebebasan itu lebih besar daripada yang ditentukan dalam Kovenan ini.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencegah adanya penyalahgunaan baik oleh negara atau pihak lain, untuk adanya pembatasan atas hak-hak apa pun yang ada dalam Kovenan. Pasal 5 ayat (1) ini juga untuk menguatkan bahwa Kovenan Hak Sipil dan Politik tersebut haruslah didudukkan pada maksudnya. Ketentuan tersebut juga melindungi hak yang diatur dalam Kovenan dari penafsiran yang salah terhadap ketentuan mana pun dari Kovenan yang digunakan untuk membenarkan adanya pengurangan hak yang diakui dalam Kovenan atau pembatasan pada tingkat yang melebihi dari pada yang ditentukan oleh Kovenan.

Sementara itu, pembatasan hak atas kebebasan berserikat diatur dalam Pasal 22 pada ayat (2) yang menyatakan: "*Tidak ada satu pun pembatasan dapat dikenakan pada pelaksanaan hak ini, kecuali jika hal tersebut dilakukan berdasarkan hukum (prescribed by law), dan diperlukan dalam masyarakat yang demokratis untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan atau moral publik atau perlindungan terhadap hak dan kebebasan orang lain... "* Dengan demikian, terhadap hak untuk kebebasan berserikat, pembatasan dapat dilakukan jika *berdasarkan hukum, dan diperlukan dalam masyarakat yang demokratis untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan*



atau moral publik, atau perlindungan terhadap hak dan kebebasan orang lain.

Bagaimana definisi klausul-klausul pembatasan tersebut, dapat kita temukan dalam Prinsip-Prinsip yang diakui oleh masyarakat internasional sebagai berikut:

- *Diatur berdasarkan hukum (prescribed by law/conformity with the law). Tidak ada pembatasan yang bisa diberlakukan kecuali didasarkan oleh hukum nasional. Namun hukum yang membatasi hak tersebut tidak boleh sewenang-wenang dan tanpa alasan. Aturan hukum yang membatasi pelaksanaan hak asasi manusia harus jelas dan bisa diakses siapa pun. Selain itu negara harus menyediakan upaya perlindungan dan pemulihan yang memadai terhadap penetapan atau pun penetapan pembatasan yang bersifat sewenang-wenang terhadap hak-hak tersebut. Hukum tersebut harus dapat diakses, tidak bersifat ambigu, dan dibuat secara hati-hati dan teliti, yang memungkinkan setiap individual untuk melihat apakah suatu tindakan bertentangan dengan hukum atau tidak.*
- *Diperlukan dalam masyarakat yang demokratis (in a democratic society). Beban untuk menetapkan persyaratan pembatasan ini ada pada negara yang menetapkan aturan pembatasan dengan menunjukkan bahwa pembatasan tersebut tidak mengganggu berfungsinya demokrasi di dalam masyarakat. Adapun model masyarakat yang demokratis dapat mengacu pada masyarakat yang mengakui dan menghormati hak asasi manusia yang tercantum dalam Piagam PBB dan DUHAM.*
- *Untuk melindungi ketertiban umum (public order/ordre public). Frasa "ketertiban umum" di sini diterjemahkan sebagai sejumlah aturan yang menjamin berfungsinya masyarakat atau seperangkat prinsip mendasar yang hidup di masyarakat. Ketertiban umum juga melingkupi penghormatan terhadap hak asasi manusia. Selain itu, ketertiban umum di sini harus dilihat dalam konteks hak yang dibatasinya. Negara atau badan negara yang bertanggungjawab untuk menjaga ketertiban umum harus dapat dikontrol dalam penggunaan kekuasaan mereka melalui parlemen, pengadilan atau badan mandiri lain yang kompeten.*
- *Untuk melindungi kesehatan publik (public health). Klausul ini digunakan untuk mengambil langkah-langkah penanganan atas sebuah ancaman*



yang bersifat serius terhadap kesehatan masyarakat atau pun anggota masyarakat. Namun langkah pembatasan ini harus diletakkan dalam konteks pencegahan penyakit atau kecelakaan atau dalam rangka menyediakan layanan kesehatan bagi yang terluka atau sakit. Dalam hal ini negara harus mengacu pada aturan kesehatan internasional dari WHO.

- Untuk melindungi moral publik (*public moral*). Negara harus menunjukkan bahwa pembatasan itu memang sangat penting bagi terpeliharanya nilai-nilai dasar masyarakat. Dalam hal ini negara memiliki diskresi untuk menggunakan alasan moral masyarakat. Namun klausul ini tidak boleh menyimpang dari maksud dan tujuan Kovenan Hak Sipil dan Politik.
- Untuk melindungi keamanan nasional (*national security*). Klausul ini digunakan hanya untuk melindungi eksistensi bangsa, integritas wilayah atau kemerdekaan politik terhadap adanya kekerasan atau ancaman kekerasan. Negara tidak boleh menggunakan klausul ini sebagai dalih untuk melakukan pembatasan yang sewenang-wenang dan tidak jelas. Pembatasan dengan klausul ini juga tidak sah, jika tujuan yang sesungguhnya atau dampak yang dihasilkannya adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan yang tidak berhubungan dengan keamanan nasional. Termasuk misalnya untuk melindungi suatu pemerintahan dari rasa malu akibat kesalahan yang dilakukan atau pengungkapan kesalahan yang dilakukan, atau untuk menutup-nutupi informasi tentang pelaksanaan fungsi institusi-institusi publiknya, atau untuk menanamkan suatu ideologi tertentu.
- Untuk melindungi keselamatan publik (*public safety*). Klausul ini digunakan untuk melindungi orang dari bahaya dan melindungi kehidupan mereka, integritas fisik atau kerusakan serius atas milik mereka. Klausul ini tidak bisa digunakan untuk pembatasan yang sewenang-wenang dan hanya bisa diterapkan jika ada perlindungan yang cukup dan pemulihan yg efektif terhadap penyalahgunaan pembatasan.
- Untuk melindungi hak dan kebebasan orang lain (*rights and freedom of others*). Ketika terjadi konflik antar-hak, maka harus diutamakan hak dan kebebasan yang paling mendasar. Klausul ini tidak bisa digunakan untuk melindungi negara dan aparatnya dari kritik dan opini publik.



Harus diperhatikan bahwa Kovenan Hak Sipil dan Politik juga memasukkan istilah "perlu" (*necessary*) dalam ketentuan-ketentuan yang mengandung pembatasan termasuk dalam hal ini Pasal 22 yang mengatur hak atas berserikat yang dengan demikian berlaku pula bagi pembatasan hak tersebut. Hal ini memperlihatkan adanya maksud dari perancang Kovenan Hak Sipil dan Politik untuk membatasi penerapan pembatasan hak-hak hanya pada situasi dimana ada kebutuhan riil untuk pembatasan tersebut. Untuk menyatakan bahwa kebutuhan itu memang ada, persyaratan mendasar yang harus dipenuhi adalah bahwa pembatasan sejalan dengan semangat dan apa yang tertulis dalam Kovenan. Prinsip *Siracusa* juga menyatakan istilah '*necessary*' mengimplikasikan bahwa pembatasan:

- Didasarkan pada salah satu alasan yang membenarkan pembatasan yang diakui oleh pasal yang relevan dalam Kovenan.
- Menjawab kebutuhan sosial.
- Untuk mencapai sebuah tujuan yang sah.
- Proporsional pada tujuan tersebut di atas.

Prinsip *Siracusa* juga menyatakan bahwa penilaian pada perlunya pembatasan harus dibuat berdasar pertimbangan-pertimbangan objektif. Secara tegas hal itu juga dinyatakan oleh Komentar Umum Kovenan Hak Sipil dan Politik yang menyatakan bahwa:

Negara-negara pihak harus menahan diri dari melakukan pelanggaran terhadap hak-hak yang diakui dalam Kovenan, dan pembatasan apa pun terhadap salah satu atau lebih dari hak-hak tersebut harus memiliki alasan yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan. Ketika pembatasan semacam itu dibuat, maka Negara-negara harus menunjukkan kebutuhan mereka dan hanya mengambil langkah-langkah yang proporsional guna mencapai tujuan-tujuan yang sesuai dengan hukum untuk menjamin perlindungan yang berkelanjutan dan efektif terhadap hak-hak yang diakui dalam Kovenan. Pembatasan-pembatasan tidak boleh diterapkan atau dilakukan dalam cara yang dapat melemahkan inti suatu hak yang diakui oleh Kovenan."

Sementara itu Putusan Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa menetapkan syarat-syarat pembatasan yaitu persyaratan *lawfulness*, *legitimate aim* dan *necessity*. Untuk menetapkan apakah *necessity* terpenuhi, Pengadilan Eropa



biasanya menerapkan dua tes yaitu perlu dalam masyarakat demokratis/ *necessary in a democratic society* dan proporsional pada kebutuhan yang diinginkan (*proportional to the desired need*). Dengan demikian pembatasan kebebasan berserikat juga tunduk pada ketentuan ini.

Hal yang sangat penting untuk diingat adalah prinsip umum bahwa tidak ada pembatasan atau dasar untuk menerapkan pembatasan tersebut terhadap hak yang dijamin oleh Kovenan Hak Sipil dan Politik yang diperbolehkan, kecuali seperti apa yang terdapat dalam kovenan itu sendiri. Di dalam Prinsip Siracusa disebutkan bahwa pembatasan hak tidak boleh membahayakan esensi hak. Semua klausul pembatasan harus ditafsirkan secara tegas dan ditujukan untuk mendukung hak-hak dan bahwa pembatasan harus ditafsirkan secara jelas dalam konteks hak-hak tertentu yang terkait. Prinsip ini menegaskan bahwa pembatasan hak tidak boleh diberlakukan secara sewenang-wenang.

Oleh karena itu, berkaitan dengan hak berserikat, pembatasan dan pengaturan yang dilakukan oleh negara harus tetap menjamin dan tidak membahayakan aspek-aspek penting untuk kebebasan berserikat antara lain: a). jaminan kebebasan tujuan organisasi; b). jaminan kebebasan bentuk organisasi; c). jaminan dari kontrol terhadap kegiatan; d). jaminan dari proses pendaftaran yang sewenang-wenang; e). jaminan dari pembatasan dan pembubaran organisasi yang sewenang-wenang. Menjadi penting untuk melihat sejauh mana UU Ormas memastikan perlindungan aspek-aspek penting kebebasan berserikat serta melihat apakah pembatasan yang dilakukan tidak membahayakan aspek-aspek penting tersebut.

III. Jaminan Perlindungan Aspek-Aspek Penting Kebebasan Berserikat dan Pembatasan Kebebasan berserikat dalam UU Ormas Jaminan tentang Tujuan Organisasi

Pada dasarnya semua tujuan organisasi dilindungi oleh kebebasan berserikat, baik tujuan yang bersifat politik, sosial, ekonomi, keagamaan atau pun tujuan lain. Pada dasarnya semua tujuan organisasi dilindungi kecuali kegiatan yang bersifat kriminal. Hukum internasional hak asasi manusia misalnya *American Convention on Human Rights (ACHR)* menyatakan bahwa daftar tujuan harus sangat luas dan tidak "*exhaustive*" untuk tujuan organisasi ini. Tujuan



organisasi, dalam UU Ormas diatur dalam Pasal 5 UU Ormas yang mengatur tujuan organisasi dan menyatakannya dalam daftar yang bersifat "exhaustive" dan tidak memberikan ruang lain selain tujuan organisasi yang disebutkannya. Tujuan organisasi juga secara implisit diatur dalam "Menimbang butir c" yang menyatakan "*bahwa sebagai wadah dalam menjalankan kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, organisasi kemasyarakatan berpartisipasi dalam pembangunan untuk mewujudkan tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila*". Rumusan menimbang tersebut seperti membuat kerangka dan menjadi tujuan besar semua organisasi kemasyarakatan di Indonesia.

Dengan demikian, semua organisasi kemasyarakatan harus masuk dalam kerangka dan tujuan besar tujuan nasional tersebut. Dapat juga diduga bahwa ketentuan Pasal 5 yang mengatur rincian tujuan organisasi merupakan turunan dari kerangka besar tersebut. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa UU Ormas membuat batasan tujuan sebuah organisasi kemasyarakatan dan memasukkan tujuan tersebut dalam kerangka besar tujuan nasional yang juga ditekankan dalam wadah NKRI berdasarkan Pancasila.

Jaminan Kebebasan Bentuk Organisasi

Organisasi dapat mengambil bentuk apa saja oleh karena tidak ada pembatasan apa pun, baik berbentuk formal, dalam bentuk pengaturan organisasi yang lebih kompleks atau pun dalam bentuk informal dan dalam struktur organisasi yang lebih sederhana. Seluruh organisasi dapat memilih secara bebas bentuk organisasi mereka sesuai dengan kehendak para anggotanya. Semua organisasi dapat kemudian mencari status badan hukum atau jaminan untuk dapat beroperasi. Namun demikian, semua bentuk organisasi dilindungi dan dapat berupa sebuah organisasi dengan struktur yang formal, informal, memiliki status badan hukum dan dapat pula sebuah entitas yang tidak terdaftar.

Ketentuan Pasal 10 UU Ormas telah mengatur bahwa suatu organisasi dapat memilih berbentuk badan hukum atau tidak berbadan hukum. Dari rumusan ini, terkesan UU Ormas memberikan keleluasaan bagi sebuah organisasi untuk dapat menentukan bentuk dan format lembaganya, namun pengaturan mengenai hal ini justru telah melahirkan suatu kerancuan hukum dalam



pengaturan mengenai jaminan kebebasan berserikat dan berorganisasi di Indonesia. Mengapa demikian? Ketentuan hukum nasional Indonesia, sebagaimana juga dipraktikkan di dalam negara-negara demokratis lainnya, telah mengatur pelaksanaan hak untuk kebebasan berserikat dan sejumlah organisasi di sejumlah Undang-Undang. Misalnya, untuk organisasi yang tidak berbasis anggota, diatur melalui ketentuan UU Yayasan, sementara organisasi yang berbasis anggota diatur melalui suatu UU Perkumpulan. Sedangkan serikat buruh diatur tersendiri di dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai serikat buruh. Oleh karena itu, lahirnya ketentuan UU Ormas, yang mencampuradukkan pengaturan jaminan pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat dan berorganisasi, justru telah melahirkan suatu ambiguitas dalam pengaturan, yang pada akhirnya malah mengancam pelaksanaan hak tersebut.

Jaminan dari Kontrol terhadap Kegiatan

Kontrol terhadap kegiatan sebuah organisasi pada prinsipnya bertentangan dengan kebebasan berserikat. Kecenderungan yang sering terjadi adalah adanya kontrol kegiatan yang dilakukan dengan pembatasan kegiatan yaitu mengatur kegiatan yang diperbolehkan atau sebaliknya mengatur kegiatan yang dilarang. Hal ini sangat problematis, apalagi bila kegiatan yang dicantumkan dapat ditafsir secara luas dan tidak didefinisikan dengan jelas. Kontrol atas kegiatan juga dapat dilakukan dengan beberapa cara lain misalnya meminta laporan secara berkala, memberitahukan keputusan manajemen, atau pun mensyaratkan bahwa kegiatan yang bersifat publik harus meminta ijin lembaga berwenang.

Pasal 16 UU Ormas tentang ketentuan persyaratan, mensyaratkan adanya surat pernyataan kesanggupan untuk melaporkan kegiatan. Hal ini dapat menjadi instrumen negara untuk melakukan kontrol kegiatan organisasi. UU Ormas juga memuat ketentuan yang berpotensi mengontrol kegiatan dimana Pasal 59 ayat (2) mengatur larangan sebagai kegiatan yang merupakan instrumen untuk mengontrol kegiatan. Ketentuan ini memuat rumusan yang tidak jelas dan kabur. (*lebih lanjut lihat bagian-bagian selanjutnya*). Pasal 52 UU Ormas juga memuat larangan kegiatan bagi organisasi asing yang memuat rumusan yang tidak jelas dan bisa didefinisikan secara luas utamanya ketentuan huruf



(b) "mengganggu kestabilan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Hal ini dapat menjadi ancaman organisasi asing dalam melaksanakan kegiatan. Pasal 50 UU Ormas juga memuat ketentuan kewajiban bagi Ormas asing untuk membuat laporan kegiatan berkala kepada pemerintah dan dipublikasikan kepada masyarakat melalui media massa berbahasa Indonesia. Hal ini dapat menjadi alat kontrol kegiatan mereka.

Dengan demikian, UU Ormas memuat ketentuan yang berpotensi menjadi alat kontrol negara terhadap kegiatan organisasi:

- a) Kontrol kegiatan melalui kewajiban untuk melaporkan kegiatan;
- b) Kontrol kegiatan berupa larangan melakukan kegiatan namun dengan definisi dan rumusan yang luas dan kabur serta kewajiban untuk melaporkan kegiatan.

Jaminan dari Proses Pendaftaran yang Sewenang-wenang

Terdapat dua model peran yang berwenang dalam hal pengaturan organisasi masyarakat sipil: a). notifikasi; b). pendaftaran (registrasi). UU Ormas menganut rejim pendaftaran, sebagaimana diatur dalam Pasal 15 sampai dengan Pasal 19 UU Ormas. Rejim pendaftaran terhadap suatu organisasi masyarakat sipil, sebagai suatu bentuk keterlibatan negara memang dimungkinkan, akan tetapi ada sejumlah prinsip yang tidak dapat disimpangi. Registrasi sendiri dimaksudkan untuk dapat diketahui dasar hukum dari pembentukan suatu organisasi, oleh karena itu sifatnya administratif, tidak diperkenankan adanya pembatasan bersifat substantif, seperti adanya pembatasan tujuan dari suatu organisasi. Selain itu, ketika rejim pendaftaran dijalankan, semestinya ruang komplain yang memadai juga diberikan, untuk melakukan banding terhadap keputusan Pemerintah, jika tidak berkenan melakukan pendaftaran terhadap suatu organisasi.

Di luar persoalan administratif, mencermati proses pendaftaran yang diatur dalam UU Ormas, justru materinya memuat ancaman kontrol kegiatan, misalnya dengan adanya persyaratan "surat pernyataan kesanggupan untuk melaporkan kegiatan". UU Ormas juga memberlakukan perlakuan yang berbeda antara Ormas asing dimana organisasi asing harus memiliki izin prinsip dan operasional. Dalam hal ini persyaratannya lebih berat termasuk



dalam aspek pembiayaan (1 milyar) yang bahkan tidak sesuai dengan UU Yayasan yang hanya mencantumkan 100 juta (lihat Pasal 43-49).

Jaminan dari Pembatasan dan Pembubaran Organisasi yang Sewenang-wenang

Bentuk lain dari pembatasan adalah adanya sebuah sistem "peringatan" dari lembaga yang berwenang kepada sebuah organisasi apabila tidak sesuai dengan pengaturan administratif. Peringatan dalam UU Ormas diatur dalam Bab XVII yang mengatur tentang sanksi yang juga mengatur tentang pembubaran sebuah organisasi. Ketentuan "peringatan" dalam UU Ormas diatur dalam Pasal 62 s.d. Pasal 64. Pasal-pasal ini memuat ketentuan tentang "peringatan tertulis" yang diberikan oleh Pemerintah (pusat/daerah) kepada organisasi sebagai langkah pertama sebelum akhirnya sebuah organisasi dibubarkan. Dasar pemberian peringatan adalah tidak dipatuhinya Pasal 21 yang memuat ketentuan tentang kewajiban dan Pasal 59 tentang larangan. Pada dasarnya alasan dikenakannya sanksi dalam UU Ormas didasarkan pada Pasal 21 dan Pasal 59. Pasal 21 tentang kewajiban memuat ketentuan yang dapat didefinisikan luas serta kabur khususnya huruf b dan huruf c.

Sementara itu Pasal 59 mengatur "larangan" yang memuat alasan dikenakannya sanksi dalam jenis yang begitu banyak dan bisa ditafsir secara luas utamanya dalam Pasal 59 (2) huruf b dan huruf c. Secara khusus dapat dinyatakan alasan "*melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia*" selain mengancam kebebasan berserikat juga dapat mengancam kebebasan beragama. Khusus alasan ayat (4) dan penjelasannya memberi petunjuk adanya kemiripan dengan ketentuan Pasal 16 UU Nomor 8 Tahun 1985 yaitu "*Pemerintah membubarkan Organisasi Kemasyarakatan yang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme serta ideologi, paham, atau ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam segala bentuk dan perwujudannya*". Alasan ini selain sangat kabur yang mengancam kebebasan berserikat juga dapat menjadi ancaman kebebasan berpikir dan berpendapat.

UU Ormas juga memuat ketentuan tentang sanksi bagi Ormas berbadan hukum yaysan asing atau sebutan lainnya. Seperti disebutkan di atas, UU



Ormas memberlakukan harus adanya izin bagi Ormas asing. Pasal 79 kemudian mengatur tentang sanksi dengan pentahapan seperti di atas. Perbedaan perlakuan ini seharusnya tidak diperbolehkan. Harus menjadi perhatian pula bahwa UU Ormas memberi kewenangan penghentian kegiatan, pencabutan ijin prinsip dan operasional kepada Pemerintah. Dasar alasan bagi dikenakannya sanksi bagi Ormas asing yaitu ketentuan Pasal 52 tentang larangan dan Pasal 51 tentang kewajiban Ormas asing yang memuat rumusan yang tidak jelas, kabur dan bisa didefinisikan secara luas. Hal ini dapat menjadi ancaman organisasi asing dalam melaksanakan kegiatan. Sekali lagi hal ini juga menjelaskan bahwa UU Ormas memuat perbedaan perlakuan antara Ormas asing dan Ormas nasional/lokal.

Dalam hal ini harus diingat bahwa alasan lembaga yang berwenang untuk membubarkan sebuah organisasi haruslah jelas didefinisikan dan keputusannya haruslah dikeluarkan oleh pengadilan serta harus pula dapat diuji oleh pengadilan. Pendeknya, untuk membubarkan suatu organisasi alasan haruslah sesuatu yang sangat serius. Mengapa? Karena pembubaran sebuah organisasi merupakan sebuah pembatasan yang paling serius dari kebebasan berserikat, alasannya harus pula sangat serius.

Dasar Alasan Pembatasan dalam UU Ormas

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, terhadap hak untuk kebebasan berserikat, pembatasan dapat dilakukan jika *berdasarkan hukum, dan diperlukan dalam masyarakat yang demokratis untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan atau moral publik atau perlindungan terhadap hak dan kebebasan orang lain.*

Namun demikian harus ditegaskan kembali bahwa pembatasan harus memenuhi persyaratan *lawfulness, legitimate aim* dan *necessity*. Dalam hal ini keamanan nasional yang sangat sering dipakai sebagai alasan pembatasan kebebasan berserikat memang merupakan alasan yang boleh digunakan untuk membatasi. Namun demikian, keamanan nasional hanya boleh dipakai dalam kasus adanya ancaman besar pada kehidupan seluruh bangsa. Komite Hak Asasi Manusia PBB mengkritik adanya definisi yang longgar dan tidak jelas



yang kemudian membuka ruang kesewenang-wenangan alasan keamanan nasional bagi pembatasan hak asasi manusia.

Pembatasan kebebasan berserikat dalam UU Ormas secara eksplisit, dinyatakan dalam butir b perihal *"menimbang 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"*. Dengan demikian UU Ormas menggunakan klausul "menghormati hak asasi manusia dan kebebasan orang lain" sebagai dasar pembatasan kebebasan berserikat. Namun demikian dalam batang tubuh ditemukan sejumlah ketentuan yang bersifat membatasi hak atas kebebasan berserikat, utamanya terdapat dalam kewajiban dan larangan yaitu: a). Pasal 21 tentang kewajiban; b). Pasal 59 tentang larangan; c). Pasal 51 tentang kewajiban Ormas asing; dan Pasal 52 tentang larangan bagi Ormas asing.

Pasal 21 tentang kewajiban memuat pembatasan hak kebebasan berserikat. Bila dilihat dari isi kewajiban yang harus dilaksanakan Ormas tersebut, pembatasan hak atas kebebasan berserikat dalam pasal ini didasarkan pada *"persatuan dan kesatuan bangsa, nilai-nilai agama, budaya, moral, etika, norma kesusilaan, kemanfaatan, ketertiban umum, kedamaian"*. Dari seluruh alasan ini hanya, nilai-nilai agama, moral dan ketertiban umum yang tercantum dalam konstitusi. Sementara itu kesusilaan tercantum dalam UU 39/1999 sebagai alasan pembatasan hak. Kalaupun alasan persatuan dan kesatuan dapat dipertimbangkan dalam alasan keamanan nasional, namun rumusan ini bersifat kabur dan dapat didefinisikan secara luas hingga dapat bersifat "karet". Dapat dinyatakan bahwa UU Ormas mengandung pembatasan yang alasannya tidak sesuai dengan ketentuan Konstitusi. Harus dinyatakan pula bahwa nilai-nilai agama tidak dimasukkan sebagai alasan pembatasan hak kebebasan berserikat dalam Kovenan Sipil dan Politik.

Sebagaimana diuraikan di atas dalam sanksi dan kontrol kegiatan, rumusan-rumusan pada pasal-pasal tersebut tidak jelas dan kabur yang kemudian dapat menimbulkan pendefinisian secara luas yang berakibat pada adanya kesewenang-wenangan pembatasan. Hal tersebut di atas memberi petunjuk tidak dilakukannya pembatasan secara proporsional dan tidak didasarkan pada



adanya kebutuhan yang nyata untuk dilakukannya pembatasan oleh UU Ormas. Lebih jauh hal ini memberi petunjuk bahwa pembatasan yang dilakukan tidak memenuhi tujuan yang sah (*legitimate aim*).

IV. Kesimpulan

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa UU Ormas tidak menjamin perlindungan aspek-aspek penting kebebasan berserikat:

- **Jaminan tentang kebebasan tujuan organisasi:** dapat dinyatakan bahwa UU Ormas membuat batasan yang sangat sempit mengenai tujuan sebuah organisasi masyarakat dan memasukkan tujuan tersebut dalam kerangka besar tujuan nasional yang juga ditekankan dalam wadah NKRI berdasarkan Pancasila. Artinya, munculnya norma yang membatasi tujuan berorganisasi, secara langsung telah memperlihatkan bahwa UU Ormas memang ditujukan sebagai kontrol negara dan membatasi pelaksanaan hak kebebasan berserikat dan berorganisasi itu sendiri. Sebab, merujuk pada ketentuan tersebut, dapat saja ditafsirkan, organisasi yang memiliki tujuan di luar yang disebutkan dalam UU Ormas, tidak diperkenankan untuk didirikan oleh warga negara Indonesia.
- **Jaminan kebebasan bentuk organisasi:** pengaturan dalam UU Ormas, telah mempersempit ruang gerak bagi pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat dan berorganisasi. Oleh karena semestinya, kebebasan berserikat dan berorganisasi diberikan ruang dan peluang yang luas untuk tumbuh dalam bentuk apapun, tanpa dikenakan pembatasan yang sangat prosedural administratif dan cenderung bersifat kontrolistik, sebagaimana mengemuka di dalam UU Ormas.
- **Jaminan bebas dari kontrol kegiatan:** UU Ormas memuat ketentuan yang berpotensi menjadi alat kontrol negara terhadap kegiatan organisasi:
 - Kontrol kegiatan melalui kewajiban untuk melaporkan kegiatan;
 - Kontrol kegiatan berupa larangan melakukan kegiatan dengan definisi dan rumusan yang luas dan kabur.
- **Jaminan dari kesewenang-wenangan pendaftaran:** Walaupun prosedur dan mekanisme serta persyaratannya dirumuskan di dalam UU Ormas, namun demikian, persyaratan tentang kesanggupan untuk melaporkan



kegiatan dapat menjadi instrumen untuk mengontrol kegiatan. UU Ormas juga memberlakukan perbedaan antara Ormas asing dan nasional/lokal yang bersifat sangat membatasi Ormas asing. Selain itu, lahirnya undang-undang ini juga telah melahirkan suatu kondisi kerancuan hukum dalam rezim pendaftaran organisasi masyarakat sipil di Indonesia.

- **Jaminan dari kesewenang-wenangan pembatasan dan pembubaran:** alasan dikenakannya sanksi yaitu Pasal 21 tentang kewajiban dan Pasal 59 tentang larangan memuat potensi pelanggaran. Pasal 21 memuat ketentuan yang bersifat kabur dan yang berdefinisi luas. Pasal 59 memuat alasan dikenakannya sanksi dalam jenis yang begitu banyak dan dapat ditafsir secara luas, khususnya ayat (2) huruf b dan huruf c. Secara khusus dapat dinyatakan alasan "*melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia*" selain mengancam kebebasan berserikat juga dapat mengancam kebebasan beragama. Khusus alasan ayat (4) dan penjelasannya, selain sangat kabur yang mengancam kebebasan berserikat juga dapat menjadi ancaman kebebasan berpikir dan berpendapat.
- Pasal 52 (larangan) bagi Ormas asing memuat rumusan yang tidak jelas, kabur dan bisa didefinisikan secara luas. Hal ini bisa menjadi ancaman organisasi asing dalam melaksanakan kegiatan. Sekali lagi hal ini juga menjelaskan bahwa UU Ormas memuat perbedaan perlakuan antara Ormas asing dan Ormas nasional/lokal. Pasal 51 UU Ormas juga memuat ketentuan kewajiban bagi Ormas asing untuk membuat laporan kegiatan berkala kepada Pemerintah dan dipublikasikan kepada masyarakat melalui media massa berbahasa Indonesia. Hal ini dapat menjadi alat kontrol kegiatan mereka.

UU Ormas utamanya dalam ketentuan tentang kewajiban dan larangan di atas memberlakukan pembatasan secara luas terhadap hak atas kebebasan berserikat yang tidak seluruh alasannya sesuai dengan pembatasan dalam Konstitusi maupun UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM serta UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Sipil. Pembatasan tersebut juga tidak didasarkan pada adanya kebutuhan yang nyata. UU Ormas juga belum mempertimbangkan secara seksama syarat-syarat yang ditetapkan oleh instrumen-instrumen hukum HAM nasional



maupun internasional dalam melakukan pembatasan hak. Pembatasan-pembatasan dalam UU Ormas memberi petunjuk tidak dilakukannya pembatasan secara proporsional. Hal ini memberi petunjuk pula bahwa tidak semua pembatasan didasarkan pada adanya kebutuhan nyata yang mendesak (*necessity*). Lebih jauh hal ini memberi petunjuk bahwa pembatasan yang dilakukan UU Ormas adalah tidak memenuhi unsur tujuan yang sah (*legitimate aim*).

UU Ormas dapat menjadi ancaman pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat. UU Ormas tidak dapat menjadi instrumen pelaksanaan kewajiban negara untuk melindungi dan menjamin hak atas kebebasan berserikat dan justru sebaliknya mengancam hak atas kebebasan berserikat. Untuk itu seharusnya Undang-Undang ini dicabut. Dalam hal ini saya ingin mengulang rekomendasi Komnas HAM agar lebih dipertimbangkan untuk melakukan pengaturan organisasi masyarakat sipil dengan melakukan pengaturan bentuknya dan bukan dalam hal substansinya. Langkah ini dilakukan dalam lingkup melengkapi UU Yayasan sebagai UU yang mengatur organisasi tidak berbasis anggota yang sudah ada dan membentuk UU Perkumpulan untuk mengatur organisasi berbasis anggota.

6. Prof. Syamsuddin Haris

Paradigma Keliru

Dalam era demokrasi yang berlangsung sejak jatuhnya Soeharto pada 1998, semua peraturan perundangan yang membatasi kebebasan berserikat telah dicabut. Sebagai konsekuensinya, lebih dari seratus partai politik lahir dari rahim kemerdekaan berserikat sejak 1999. Dalam jumlah yang jauh lebih besar dan tidak pernah terhitung hingga sekarang, aneka ragam organisasi masyarakat tumbuh bagai jamur di musim hujan. Aneka wadah ekspresi masyarakat bahkan bisa lahir dan mati sendiri setiap saat tanpa harus repot-repot diberangus oleh kekuasaan negara.

Organisasi masyarakat dan organisasi-organisasi yang bersifat kemasyarakatan, bisa lahir, muncul, dan dibentuk setiap waktu bahkan mungkin dalam hitungan menit dan detik sesuai dinamika, perkembangan, dan kebutuhan berbagai kelompok masyarakat itu sendiri. Jika sejumlah individu



warga negara yang merasa memiliki kesamaan kepentingan, tujuan, latar belakang dan asal usul (agama, etnik, ras, daerah, desa dan kampung, serta golongan), kehendak dan minat, hobi, ataupun profesi, mau berhimpun di dalam satu wadah organisasi masyarakat, maka seketika itu pula terbentuk suatu organisasi masyarakat. Pada waktu yang lain beberapa individu warga negara yang sama membentuk pula wadah organisasi masyarakat yang lain lagi dengan individu warga negara yang berbeda asal usul, latar belakang, atau profesi. Ketika organisasi-organisasi masyarakat ini kehilangan momentum dan motif untuk tetap berhimpun dalam wadah yang sama, maka seketika itu pula organisasi masyarakat sipil (OMS atau *CSO/civil society organization*) tertentu bubar atau membubarkan diri.

Pertanyaannya, perlukah semua kerepotan yang memang melekat pada dinamika keseharian dan pluralitas masyarakat seperti itu diatur oleh negara? Lebih jauh lagi, apakah secara paradigmatik negara berhak turut campur dalam persoalan-persoalan masyarakat yang bersifat sukarela seperti Ormas? Mengapa kementerian negara harus dibebani dengan pekerjaan sia-sia dan tidak perlu antara lain berupa pendaftaran, pemberdayaan, dan "akreditasi" Ormas jika pekerjaan pokok dan tanggung jawab setiap kementerian sudah begitu banyak, bertumpuk, dan hampir selalu tidak terselesaikan?

Jawaban atas semua pertanyaan mendasar ini sangat tergantung pada paradigma atau cara pandang kita dalam melihat keberadaan masyarakat dan Ormas itu sendiri di satu pihak, dan bagaimana seharusnya kedudukan negara dalam relasinya dengan masyarakat di lain pihak.

Apabila kita sepakat bahwa bangsa Indonesia dewasa ini tengah membangun sistem pemerintahan demokrasi yang berdasarkan hukum dan konstitusi, maka sangat jelas, masyarakat adalah sumber legitimasi bagi hadirnya negara dan pemerintahan yang sah atau absah. Dari sudut pandang sistem demokrasi konstitusional yang dianut bangsa Indonesia, tidak ada negara dan pemerintahan yang sah tanpa legitimasi dan mandat politik dari segenap warga negara yang secara sosiologis berhimpun menjadi masyarakat. Melalui pemilihan umum yang bebas dan demokratis, rakyat memilih sekaligus memberi mandat kepada wakil-wakilnya di lembaga legislatif dan eksekutif untuk mengatur politik dan pemerintahan dengan cara merumuskan kebijakan di berbagai bidang kehidupan. Karena itu dalam konteks demokrasi



konstitusional, kedudukan negara dan Pemerintah berikut para penyelenggara negara adalah melayani dan menjamin hak-hak politik, hak sipil, dan kebebasan warga negara, termasuk kebebasan berserikat, seperti diamanatkan oleh UUD Negara Republik Indonesia.

Paradigma yang melatarbelakangi cara pandang penerbitan UU Ormas sangat keliru, karena cenderung melihat masyarakat sebagai sumber ancaman, sumber konflik sosial, dan bahkan sumber disintegrasi bangsa kita. Padahal, seperti dikemukakan sebelumnya, masyarakat adalah sumber legitimasi bagi keabsahan keberadaan negara dan pemerintahan yang dihasilkan oleh Pemilu-pemilu demokratis. Pertanyaan berikutnya, bagaimana mungkin masyarakat yang tidak lain adalah himpunan warga negara yang telah memberi mandat politik melalui Pemilu dicurigai sebagai sumber ancaman, sumber konflik sosial, dan bahkan sumber disintegrasi bangsa kita?

Warisan Rejim Otoriter

UU Ormas dibangun berdasarkan kerangka pikir yang keliru dan bahkan cenderung sesat, yakni sikap ketidakpercayaan negara pada masyarakat, sehingga semua aktivitas masyarakat patut dicurigai, serta perlu diatur, dibina dan diawasi oleh negara. Kerangka pikir semacam ini hanya pantas dimiliki oleh rejim-rejim otoriter seperti Orde Baru yang menjadikan masyarakat sebagai musuh negara, sehingga semua aktivitas masyarakat dicurigai dan diawasi oleh negara. Kerangka pikir rejim otoriter seperti ini wajar saja mengingat bahwa dalam sistem otoriter, negara hanya percaya pada dirinya sendiri.

Oleh karena itu agak mengherankan jika di dalam sistem demokrasi konstitusional yang dianut bangsa kita dewasa ini paradigma dan kerangka pikir yang keliru dan sesat warisan rejim otoriter dihidupkan kembali oleh pembentuk UU, dalam hal ini DPR dan Presiden, melalui UU Ormas. Ironisnya, paradigma dan kerangka pikir keliru dan sesat warisan rejim Orde Baru itu dihidupkan atas nama Pancasila, UUD 1945, dan kebhinnekaan yang menjadi salah satu fondasi keindonesiaan kita.

Kehadiran berbagai kelompok kepentingan atau Ormas yang berbasis kesamaan kepentingan dan bersifat sukarela semestinya diapresiasi oleh negara. Bagaimana pun keberadaan Ormas yang berbasis kesamaan



kepentingan dan bersifat sukarela pada dasarnya adalah wujud partisipasi dan kontribusi berbagai elemen masyarakat bagi pembangunan bangsa. Pemerintah dan segenap penyelenggara negara semestinya bersyukur atas dinamika partisipasi masyarakat melalui wadah Ormas karena dengan demikian sebagian beban negara berkurang oleh aktivitas sukarela masyarakat di berbagai bidang. Lebih khusus lagi, keberadaan Ormas pada dasarnya merupakan implementasi dari hak politik dan kebebasan berserikat yang dijamin oleh konstitusi kita.

Urgensi Tidak Ada

Dilihat dari urgensinya, UU Ormas tidak diperlukan dan tidak relevan karena semua kekhawatiran terkait misalnya, tindak kekerasan dan anarki oleh Ormas tertentu, penyimpangan terhadap ideologi negara Pancasila, dan juga pemberian sumbangan dari dan atau kepada pihak asing, telah ada solusi dan sanksi hukumnya di dalam berbagai produk perundang-undangan lainnya. Meningkatnya tindak kekerasan dan anarki oleh berbagai elemen masyarakat selama lebih dari 10 tahun terakhir tidak dapat dijadikan pembenaran untuk menerbitkan UU tentang Ormas. Tindak kekerasan dan anarki massa lebih terkait dengan kegagalan negara mengelola kebebasan berekspresi di satu pihak, dan ketidakmampuan aparat negara dalam penegakan supremasi hukum di lain pihak.

Kehidupan sosial-kemasyarakatan yang bersifat sukarela adalah wilayah masyarakat yang tidak perlu diatur, dibina, diawasi, dan dicampurtangani oleh negara. Pengaturan dan pembinaan atas aktivitas sukarela masyarakat melalui wadah Ormas oleh negara, justru akan semakin melembagakan suasana saling curiga di antara berbagai kelompok dan golongan masyarakat. Seperti kita ketahui, suasana saling curiga di antara berbagai elemen masyarakat itulah sesungguhnya yang dikehendaki oleh rejim kolonial atas bangsa kita, yang kemudian diwariskan oleh rejim otoriter Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru. Dampak lebih jauh dari pewarisan cara pandang yang keliru dan sesat ini adalah berlangsungnya pelanggaran hak-hak asasi manusia (HAM) secara massif, struktural, dan sistemik oleh negara hampir sepanjang sejarah rejim otoriter Orde Baru. Masyarakat akhirnya tak lebih dari alas kaki kekuasaan negara.



Dalam kaitan tersebut yang justru diperlukan pengaturannya adalah bagaimana mengimplementasikan kewajiban negara menjamin dan melindungi kebebasan berserikat bagi masyarakat sipil, menjamin rasa aman setiap warga negara, dan mengelola keberagaman yang menjadi fondasi keindonesiaan kita secara adil dan proporsional. Mengatur aktivitas sukarela masyarakat yang tidak perlu dan sia-sia, jelas merefleksikan sikap tidak percaya negara terhadap masyarakat sebagaimana dianut dan menjadi "ideologi" rejim otoriter.

Apabila kapasitas negara melalui institusi kepolisian dioptimalkan dalam rangka tegaknya hukum, tertib sipil, dan perlindungan masyarakat, semestinya tidak perlu ada kekhawatiran terkait tindak kekerasan dan anarki massa. Persoalannya, selama Kepolisian Negara RI belum secara optimal memanfaatkan instrumen hukum yang sudah ada, khususnya KUHP dan KUHPA, untuk mengantisipasi ledakan partisipasi masyarakat yang akhirnya tumpah di jalan dan menjadi liar dalam bentuk tindak kekerasan dan anarki.

Pembentuk UU, yakni DPR dan Presiden, semestinya lebih memusatkan perhatian pada pembentukan kebijakan terkait pengaturan dan tata-kelola kehidupan ekonomi, termasuk penguasaan asing atas sumberdaya alam dan ekonomi negeri kita, sehingga cita-cita keadilan dan kemakmuran sesuai amanat konstitusi dapat segera diwujudkan. Adalah suatu keanehan jika negara selalu bersikap mendua atau ambigu dalam soal dana asing, yakni di satu pihak selalu mencurigai penggunaan sumbangan dana asing dalam aktivitas organisasi kemasyarakatan, tetapi di pihak lain membiarkan berbagai pihak asing, baik melalui negara maupun korporasi kapital global, menggerogoti, mengeksploitasi dan bahkan menghancurkan perekonomian nasional bangsa kita atas nama persaingan bebas dan globalisasi.

Rekomendasi

Beberapa rekomendasi sebagai bahan bagi Majelis mengambil keputusan yang adil dalam perkara ini.

Pertama, kami berpendapat, UU Nomor 17 Tahun 2013 bukan hanya bertentangan dengan amanat konstitusi, terutama Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, melainkan juga bertentangan dengan akal sehat dan rasa keadilan masyarakat selaku sumber legitimasi politik bagi keabsahan negara dan pemerintahan.



Kedua, paradigma dan kerangka pikir UU Nomor 17 Tahun 2013 tak hanya keliru, melainkan juga cenderung sesat karena bertolak dari cara pandang rejim otoriter, yakni memposisikan masyarakat sebagai sumber ancaman dan musuh negara serta pemerintahan yang sah. Atas dasar cara pandang yang keliru dan sesat itu maka negara memberi otoritas kepada dirinya sendiri untuk mengawasi dan membina ("memberdayakan") setiap aktivitas sukarela masyarakat melalui wadah Ormas,

Ketiga, kami berpendapat, secara substansi UU Nomor 17 Tahun 2013 justru lebih buruk dari UU Nomor 8 Tahun 1985 yang diterbitkan oleh rejim otoriter Orde Baru. Mengapa lebih buruk? Jawabannya sangat jelas, karena paradigma dan kerangka pikir keliru dan sesat yang diwariskan oleh rejim otoriter justru dihidupkan kembali dalam era demokrasi konstitusional bangsa kita dewasa ini. Seperti diketahui, tiga keberatan kita atas UU Nomor 8 Tahun 1985 yakni (1) kewajiban bagi setiap Ormas berideologikan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 bahasanya dihaluskan menjadi "tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945"; (2) kewenangan pembinaan dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 bahasanya diganti menjadi "pemberdayaan" atas setiap Ormas yang menjadi otoritas pemerintah, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri; (3) adanya kewenangan pemerintah untuk membekukan kepengurusan dan bahkan membubarkan Ormas jika dinilai tidak berasaskan Pancasila dan dianggap tidak turut memelihara persatuan dan kesatuan bangsa; semuanya dianut kembali oleh UU Nomor 17 Tahun 2013.

Keempat, atas dasar beberapa pandangan di atas, ijin kami memohon kepada Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia untuk mencabut dan atau membatalkan keseluruhan UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan karena bertentangan dengan UUD 1945 dan esensi demokrasi konstitusional yang terkandung di dalamnya.

7. Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.

- a. Bahwa berserikat dan berkumpul diyakini sebagai kodrat umat manusia yang sejak zaman dahulu kala selalu berhubung secara sosial di antara sesama manusia. Atas hubungan sosial tersebut terbentuklah kumpulan mulai dari bentuk yang sederhana sampai modern. Pada zaman beradab ini berserikat dan berkumpul kemudian diakui sebagai hak yang dijamin



atas setiap orang.

- b. Bahwa di Indonesia kemerdekaan berserikat dan berkumpul merupakan hak setiap orang yang dijamin sejak awal dalam UUD 1945. Para pendiri bangsa sadar pentingnya hak berserikat dan berkumpul mengingat begitu besar dan majemuknya negara Indonesia yang didirikan. Sebelum perubahan UUD 1945 hak atas kemerdekaan berserikat dan berkumpul dijamin dalam Pasal 28 yang berbunyi: "*kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang*".
- c. Bahwa dalam rumusan Pasal 28, hak berserikat dan berkumpul bisa dipahami hanya dapat dijamin apabila sudah ditetapkan dengan undang-undang. Atas keterbatasan inilah pada waktu perubahan UUD 1945 muncul usulan untuk menguatkan jaminan hak berserikat dan berkumpul sebagai hak asasi manusia.
- d. Bahwa setelah perubahan UUD 1945, hak atas kemerdekaan berserikat dan berkumpul dijamin dalam Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28E ayat (3). Pengaturan setelah perubahan memang terjadi perumusan berulang dalam Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3). Namun, pengaturan setelah perubahan lebih lengkap dan lebih memberikan jaminan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul dibandingkan sebelum perubahan dalam Pasal 28.
- e. Bahwa hak berserikat dan berkumpul tersebut merupakan manifestasi dari hak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nurani yang dijamin dalam Pasal 28E ayat (2) UUD 1945. Meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai hati nurani diekspresikan dalam banyak bentuk diantaranya berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat.
- f. Bahwa hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani termasuk dalam *non derogable rights* dalam Pasal 28 ayat (1) yang artinya tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Sehingga hak berserikat dan berkumpul sebagai salah satu ekspresi dari hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani pengaturannya tidak boleh ditujukan untuk mengurangi, menghalangi, atau menghilangkan hak tersebut. Pengaturan dalam bentuk pembatasan hanya bisa dilakukan semata-mata sebagai jaminan pengakuan serta



penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum.

- g. Bahwa UU 17/2013 tentang Ormas merupakan suatu bentuk pengaturan hak kebebasan berserikat dan berkumpul. UU 17/2013 memiliki paradigma kontrol negara atas aktivitas berserikat dan berkumpul anggota masyarakat. Paradigma tersebut sejak semula terlihat dalam luasnya rumusan Ormas dalam Pasal 1 angka 1: "*Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila*". Semua jenis organisasi tercakup dalam pengertian Ormas ini. Tentu saja maksudnya adalah bahwa semua organisasi sebagai bentuk ekspresi hak berserikat dan berkumpul harus mengikuti rezim pengaturan Ormas. Dengan begitu, maka secara logis terjadi cara pandang bahwa pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul menjadi dibatasi sekedar dalam Ormas.
- h. Bahwa maksud negara mengontrol Ormas nyata terlihat dalam Pasal 5 yang berisi tujuan Ormas. Seharusnya negara tidak perlu menentukan apa tujuan Ormas, karena Ormas adalah sarana pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul. Sedangkan kebebasan berserikat dan berkumpul merupakan manifestasi hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani yang sangat pribadi. Tidak dibenarkan siapapun mengontrol alam pikir setiap orang. Sehingga manifestasi alam pikir tersebut juga tidak seharusnya dikontrol negara. Tujuan pendirian Ormas mestinya diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat yang membentuk Ormas. Negara boleh saja mengetahui apa tujuan Ormas yang didaftarkan, tetapi tidak membatasi tujuan Ormas sekedar apa yang tercantum dalam Undang-Undang.
- i. Bahwa paradigma kontrol negara juga dapat dilihat dalam Pasal 11 ayat (1) yang berbunyi: "*Ormas berbadan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) dapat berbentuk: a. perkumpulan atau b. yayasan*". Padahal bentuk yayasan misalnya selama ini telah banyak sekali dipilih masyarakat sebagai sarana dalam berbagai bidang, khususnya pendidikan,



keagamaan, sosial, dan kebudayaan. Bagaimana nantinya sebegitu banyak yayasan yang selama ini menjalankan kegiatan di Indonesia kemudian harus tunduk pada pengaturan rezim Ormas yang dapat saja dilakukan dalam bentuk kontrol politik. Padahal selama ini yayasan juga telah diatur tersendiri di dalam Undang-Undang.

- j. Bahwa memasukkan yayasan kedalam rezim Ormas akan sangat rentan terhadap intervensi dan pengendalian pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri, meskipun melalui dalih pemberdayaan. Rezim pengaturan Ormas akan ditundukkan pada urusan Kementerian Dalam Negeri seperti termuat dalam Pasal 1 angka 6 *"menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri"*. Sedangkan cakupan Ormas juga meliputi perkumpulan dan yayasan. Pasal 42 ayat (2) mengatur: *"sistem informasi Ormas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikembangkan oleh kementerian atau instansi terkait yang dikoordinasikan dan diintegrasikan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri"*. Artinya pasal ini juga memuat pengaturan Ormas dibawah penyelenggaraan urusan Kementerian Dalam Negeri. Sekali lagi cakupan Ormas juga meliputi perkumpulan dan yayasan. Bahkan jika diperbandingkan, masa Orde Baru saja tidak memasukkan yayasan ke dalam rezim Ormas yang pengawasannya dilakukan Kemendagri.
- k. Bahwa paradigma kontrol Pemerintah seperti di atas terhadap aktivitas berserikat dan berkumpul akan lebih rentan lagi jika dilakukan oleh dinas kebangpolinmas di pemerintah daerah. Bukan hal yang mengada-ada apabila kepala daerah akan memiliki kuasa sangat besar terhadap masyarakat dengan mengatasnamakan pemberdayaan Ormas. Bahkan tidak mungkin demokrasi ditingkat lokal terancam jika kepala daerah melalui Dinas Kebangpolinmas memiliki kewenangan pengendalian terhadap Ormas di daerah. Bukan juga paranoid jika timbul kemungkinan di masa yang akan datang kepala daerah demi kepentingan politiknya mematikan Ormas tertentu dan memberikan banyak fasilitas kepada Ormas tertentu lainnya sesuai hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul nyata-nyata berada dalam ancaman.
- l. Bahwa UU 17/2013 Pasal 65 ayat (3) memberi kewenangan kepada kepala



- daerah dalam hal menjatuhkan sanksi penghentian sementara kegiatan Ormas dengan meminta pertimbangan DPRD, kepala kepolisian, dan kepala kejaksaan. Semangat mengontrol Ormas benar-benar nampak dalam UU 17/2013 seperti yang dilakukan rezim Orde Baru yang dalam sejarahnya terbukti pernah secara tidak demokratis dan tanpa berdasar hukum menghentikan kegiatan Pelajar Islam Indonesia (PII) dan Gerakan Pemuda Marhaen (GPM) pada 10 Desember 1987 melalui SK Mendagri Nomor 120 dan Nomor 121 Tahun 1987.
- m. Bahwa UU Ormas telah memberi ruang besar kepada Pemerintah atas nama negara memasuki wilayah bahkan mengontrol masyarakat sipil yang potensial disalahgunakan sehingga mengancam inisiatif warga yang kritis misalnya dalam bidang antikorupsi, pelanggaran HAM, perusakan lingkungan. Segala macam pemberian sanksi kepada Ormas seharusnya dijatuhkan melalui proses hukum, berdasar hukum, sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum. Bukan dilakukan oleh pejabat pemerintah yang memiliki kepentingan politik praktis.
- n. Bahwa pengaturan di dalam pasal-pasal seperti terlihat dalam Pasal 10 dan Pasal 11 menjadi masalah kemudian adalah terjadi pengaturan ganda Perkumpulan dan yayasan sudah diatur di dalam UU Yayasan dan *statsblad* Perkumpulan Berbadan Hukum. Semangat pengaturan ulang di dalam UU Ormas sebenarnya bermula dari pembentuk Undang-Undang melihat adanya kebutuhan menangani Ormas yang banyak melakukan kekerasan sedangkan Ormas tersebut menggunakan bentuk yayasan dan perkumpulan. Selain itu juga diperlukan antisipasi terhadap kegiatan Ormas yang terlibat dalam pendanaan terorisme, pencucian uang, dan jenis bentuk kejahatan lainnya. Entah apa yang dipikirkan pembentuk undang-undang, seharusnya untuk menindak secara hukum jenis-jenis kejahatan tersebut aturan hukum yang ada sekarang sudah sangat cukup. Jadi letaknya pada penegakan hukum bukan pada ketiadaan aturan. Pun jika tetap diperlukan penyempurnaan maka yang perlu dilakukan adalah memperbaiki aturan yayasan dan perkumpulan, bukan memasukkan keduanya menjadi bentuk Ormas.
- o. Bahwa selain banyak terjadi pengaturan ganda juga terjadi pengaturan yang tidak sesuai, dimana UU Ormas ini dalam Pasal 11 mencampur pengaturan



Ormas yang berbasis anggota yaitu perkumpulan dan Ormas yang tidak berbasis anggota yakni yayasan. Pencampuran pengaturan ini sangatlah tidak tepat, karena keduanya memang memiliki tipikal berbeda sama sekali sehingga tidak perlu dipaksakan diatur dalam satu Undang-Undang yakni UU Ormas ini.

- p. Bahwa pengaturan dalam Pasal 10 dan Pasal 11 merupakan pengaturan ulang tetapi tidak selaras dengan UU Yayasan dan *statsblad* Perkumpulan Berbadan Hukum. Pengaturan ini tidak memberi jaminan atas pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul. Akibatnya menimbulkan **ketidakpastian hukum** yang nyata-nyata bertentangan dengan prinsip negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.
- q. Bahwa lingkup Ormas yang diatur dalam Pasal 8 yaitu nasional, provinsi, dan kabupaten atau kota menyesuaikan dengan pembagian pemerintahan yaitu pusat dan daerah secara hierarkis. Klasifikasi ini berkaitan dengan pendaftaran dan tugas pemberdayaan. Lebih lanjut Pasal 23 mengatur ketentuan Ormas lingkup nasional harus memiliki struktur organisasi dan kepengurusan paling sedikit 25% dari jumlah provinsi di seluruh Indonesia. Begitu juga Pasal 24 mengatur ketentuan Ormas lingkup provinsi harus memiliki struktur organisasi dan kepengurusan paling sedikit 25% dari jumlah kabupaten/kota di provinsi. Pengaturan demikian meniru pengaturan partai politik yang harus tersebar di seluruh wilayah. Padahal diantara keduanya terdapat perbedaan secara prinsipil. Ormas tidak memiliki fungsi representasi. Ormas juga tidak harus tersebar di setiap wilayah, karena Ormas tidak hendak bertujuan menjadi perekat antar komponen bangsa. Sederhananya Ormas memang hanya bertujuan mencapai apa yang hendak diperjuangkan oleh Ormas tersebut.
- r. Bahwa paradigma kontrol negara terhadap Ormas juga terlihat dalam Pasal 29 (1) yaitu "*kepengurusan Ormas di setiap tingkatan dipilih secara musyawarah dan mufakat.*" Seharusnya negara tidak perlu membatasi dan mencampuri bagaimana mekanisme internal pengaturan Ormas. Cara Ormas menentukan kepengurusan di setiap tingkatan tidak seharusnya dibatasi. Hal itu merupakan bagian dari manifestasi kemerdekaan berserikat dan berkumpul yang dijamin atas setiap orang. Bebas saja bagi Ormas menentukan mekanisme pemilihan pengurus.



- s. Bahwa paradigma kontrol negara juga terlihat dalam Pasal 57 ayat (2) "*apabila penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, pemerintah dapat memfasilitasi mediasi atas permintaan para pihak yang bersengketa*". Penyelesaian sengketa pada Ormas seharusnya tetap menjadi urusan internal Ormas yang bersangkutan. Pemerintah yang tentu saja bisa memiliki politik kepentingan tertentu tidak perlu mencampuri urusan tersebut. Apabila Ormas tidak dapat menyelesaikan masalahnya sendiri secara musyawarah mufakat, Ormas memiliki jalur penyelesaian, diantara melalui proses *judicial* di pengadilan.
- t. Bahwa UU Ormas mengatur larangan bagi Ormas yang tidak jelas sehingga menimbulkan multitafsir di antara Pasal 59 ayat (2) b. melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia; c. melakukan kegiatan separatis yang mengancam kedaulatan negara kesatuan Republik Indonesia; e. melakukan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- u. Bahwa pada masing-masing larangan tersebut tidak terdapat penjelasan dan pengaturan lebih lanjut yang jelas. Artinya makna dari pasal ini akan sangat bergantung dari tafsir penguasa. Kegiatan apa saja yang dikategorikan kegiatan separatis yang mengancam kedaulatan NKRI misalnya, akan sangat didominasi oleh tafsir Pemerintah, terlebih pemerintah pusat. Ketidakjelasan makna yang bisa menimbulkan multi tafsir ini dapat menimbulkan korban Ormas-Ormas kritis yang selama ini banyak melakukan kegiatan kritis terhadap Pemerintah, khususnya Pemerintah pusat.
- v. Bahwa ketidakjelasan pengaturan dalam Pasal 59 ayat (2) huruf e juga dapat menimbulkan korban, karena tidak terdapat penjelasan maupun pengaturan lebih lanjut yang memadai. Misalnya saja partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi apakah termasuk atau tidak termasuk dalam melakukan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum. Padahal secara minimal bahkan peraturan perundang-undangan telah menjamin partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi seperti dimuat UU 31/99 maupun PP 71/2000.
- w. Bahwa melihat permohonan Pemohon kami melihat kesesuaian dengan



keterangan yang kami berikan ini. **Pertama**, pengaturan dalam UU Ormas Pasal 1 angka 1, Pasal 1 angka 6 mengancam hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul yang dijamin dalam UUD 1945 Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28E ayat (3). Hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul pelaksanaannya menjadi semakin sempit dan terdistorsi menjadi satu bentuk tunggal yaitu Ormas. **Kedua**, pengaturan dalam Pasal 10 dan 11 merupakan pengaturan ulang dan saling bertentangan sendiri di dalam UU Ormas dan juga dengan Undang-Undang lain seperti Undang-Undang Yayasan dan *stastbtad* Perkumpulan Berbadan Hukum. Norma yang saling tumpang tindih, tidak beraturan, dan saling tidak bersesuaian yang akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 1 ayat (3). **Ketiga, semangat UU** Ormas adalah mengontrol pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul seperti terlihat dalam Pasal 5, Pasal 8, Pasal 23, Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 57. Mulai dari tujuan Ormas, keharusan Ormas memiliki kepengurusan minimal dalam wilayah, cara Ormas menentukan pengurus, sampai penyelesaian sengketa dimasuki oleh negara melalui pengaturan dalam pasal-pasal tersebut. **Keempat**, tidak adanya kejelasan rumusan norma pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c, dan huruf e sangat mengancam kebebasan berserikat dan berkumpul karena maknanya terserah pada tafsir penguasa.

8. Prof. Dr. Saldi Isra, S.H.

Salah satu pokok permohonan yang diminta untuk diuji konstitusionalitasnya oleh Pemohon dalam perkara ini adalah beberapa norma dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas) yang satu sama lain saling bertentangan. Pasal 8, Pasal 15 Ayat (3), Pasal 23, Pasal 27 UU Ormas satu sama lain tidak sejalan. Selain itu, antara Pasal 10, Pasal 11, Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 1 angka 6 UU Ormas yang berhubungan dengan proses pendaftaran Ormas juga saling bertentangan. Pertentangan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pelaksanaan hak berserikat dan berkumpul sebagaimana dijamin Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, norma-norma tersebut harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D UUD 1945.

Mengambil pembelajaran dari sejarah perjalanan pelaksanaan hak kebebasan berserikat dan berkumpul yang dijamin dalam UUD 1945 setelah perubahan,



hak konstitusional yang satu ini memang memerlukan pengaturan lebih lanjut di level Undang-Undang. Hal itu ditujukan untuk menghindari agar kebebasan yang dimiliki tetap dilaksanakan dalam koridor hukum yang berlaku. Kebebasan berserikat dan berkumpul sebagai manifestasi alam demokrasi mesti dibingkai oleh hukum. Dalam kerangka seperti itulah konsep negara hukum yang demokrasi menjadi berada dan perlu ditempatkan secara benar.

Hanya saja, pengaturan ataupun pembatasan hak oleh hukum tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang. Di mana pembatasan tersebut tidak boleh menabrak atau mengganggu berfungsinya masyarakat yang demokratis. Terkait hal itu, merujuk pada berbagai instrumen internasional dan peraturan perundang-undangan dibidang hak asasi manusia, pembatasan dan pengurangan hak atas kebebasan berserikat hanya dapat dilakukan dengan alasan kepentingan: (a) keamanan nasional yang dibuktikan adanya ancaman politik atau militer terhadap bangsa dari suatu organisasi, dalam hal ini negara dapat melarang organisasi bersangkutan dan menerapkan hukuman pidana pada pelakunya; (b) keamanan publik, jika ada suatu aksi dari suatu organisasi tertentu yang mengancam keamanan publik, negara dapat membatasi organisasi yang bersangkutan; (c) moral atau kesehatan publik, seperti 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, organisasi juga harus menjelaskan tujuan mereka, kegiatan, organ di bawahnya; serta pendanaan mereka.

Dalam koridor itulah kebebasan berserikat dan berkumpul harus diatur atau dibatasi. Disamping itu, agar frame pembatasan tersebut tidak dilanggar, maka ketentuan pembatasan hak berserikat dan berkumpul mesti dapat memberikan kepastian hukum. Dalam arti, semua norma yang dibuat harus jelas dan tidak kabur dan multiinterpretatif. Ketidakjelasan norma akan menjadi salah satu penyebab terlanggarnya hak berserikat dan berkumpul. Sebab, kekuasaan negara akan cenderung menafsirkan norma sesuai dengan kepentingannya. Sehingga, jaminan hak berserikat dan berkumpul akan kehilangan arti. Dalam batas-batas tertentu, kehadiran norma yang kabur dan memiliki interpretasi



jamak potensial menjadi ancaman dalam pelaksanaan hak berserikat dan berkumpul.

Sehubungan dengan itu, keterangan yang akan ahli sampaikan ini hanya fokus pada aspek jaminan kepastian hukum terkait norma-norma UU Ormas sebagai salah satu Undang-Undang yang mengatur tentang pembatasan kebebasan berserikat dan berkumpul di Indonesia.

Berbicara tentang kepastian hukum (*legal certainty*), artinya kita membahas tentang bagaimana norma hukum, proses hukum dan sanksi hukum yang akan diterapkan memiliki kepastian yang jelas. Hukum itu harus jelas, baik pada tataran norma ataupun maupun pada saat ia dilaksanakan. Itulah yang kemudian dikatakan Hayek bahwa kepastian hukum berarti hukum dapat diprediksi, atau memenuhi unsur prediktibilitas, sehingga seorang subjek hukum dapat memperkirakan peraturan apa yang mendasari perilaku mereka, dan bagaimana aturan tersebut ditafsirkan dan dilaksanakan.

Kepastian hukum tidak hanya bagi hukum yang berlaku dalam pergaulan sesama warga masyarakat dalam sebuah negara, melainkan juga diperlukan dalam pelaksanaan setiap tindakan Pernerintah. Di mana, pernerintah mesti mendasarkan setiap tindakannya kepada hukum yang berlaku secara sah. Keharusan demikian ditujukan untuk menjaga agar kekuasaan yang ada tidak disalahgunakan. Agar kekuasaan yang ada tetap dilaksanakan dalam kerangka menghormati hak setiap warga negara.

Agar kepastian hukum dapat dinikmati oleh setiap warga negara, maka semua norma yang dibuat untuk tujuan membatasi atau menata kehidupan rakyat sebuah negara harus dirumuskan secara jelas. Kejelasan rumusan norma dapat diukur dari sejauh mana orang-orang memiliki pemahaman yang sama terhadap suatu norma tertentu. Pada saat bersamaan, dengan kepastian hukum, seseorang dapat mengukur batas kebebasan yang dapat ia miliki dan dapat diekspresikan.

Bagi Lon H. Fuller, kepastian hukum merupakan salah satu unsur utama moralitas hukum. ia menegaskan, sebuah peraturan hukum perlu tunduk pada *internal morality*. Oleh karena itu, dalam pembentukannya harus memerhatikan dua hal: (1) Hukum harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti oleh rakyat biasa; dan (2) Aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain. Poin



kedua tersebut tidak saja terkait dengan pertentangan antar norma dalam satu undang-undang, melainkan juga pertentangan antar norma satu Undang-Undang dengan norma Undang-Undang lainnya.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, kepastian hukum merupakan salah satu asas yang mesti diterapkan dalam perumusan setiap norma peraturan. Ketika asas tersebut diterapkan, tidak akan terjadi pertentangan antara norma yang satu dengan norma yang lainnya. Secara bersamaan, norma yang dirumuskan juga dapat memberikan kepastian atau ketegasan bagi setiap orang yang terikat dengan norma itu. Itulah kemudian mengapa asas tersebut dinyatakan secara tegas dalam Pasal 6 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas kepastian hukum menuntut agar setiap materi muatan peraturan perundang-undangan dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Hanya dengan adanya kepastian hukumlah materi undang-undang itu dapat dinilai memiliki moralitas hukum dan bermanfaat bagi penataan hubungan antar manusia dalam suatu negara. Pada kenyataannya, norma Undang-Undang Ormas sebagaimana disinggung di atas justru menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) bagi keberadaan Ormas, terutama beberapa Pasal sebagaimana didalilkan dan disebutkan oleh Pemohon perkara ini.

Ketidakpastian hukum tersebut dapat dilihat dalam beberapa rumusan norma sebagai berikut: Pertama, ketidakpastian hukum pengaturan struktur organisasi dan kepengurusan Ormas. Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Ormas mengkategorikan Ormas dalam dua bentuk: berbadan hukum dan tidak berbadan hukum. Ormas berbadan hukum atau tidak berbadan hukum tersebut dapat berbasis anggota atau tidak berbasis anggota. Di mana, apabila sebuah Ormas berbadan hukum perkumpulan, maka Ormas tersebut berbasis anggota. Sedangkan jika Ormas tersebut berbadan hukum yayasan, maka tidak berbasis anggota.

Pada ketentuan selanjutnya, tepatnya pada Bab VII Undang-Undang Ormas diatur tentang struktur dan kepengurusan Ormas. Di mana, dalam bab tersebut tidak ada lagi pembedaan antara Ormas berbadan hukum yang berbasis



anggota dengan Ormas berbadan hukum yang tidak berbasis anggota dengan Ormas yang tidak berbadan hukum. Dengan demikian, seluruh ketentuan Pasal Bab VII Undang-Undang Ormas ini berlaku untuk semua Ormas tanpa membeda-bedakan bentuknya. Terlepas apakah berbadan hukum yayasan, perkumpulan atau tidak berbadan hukum.

Dengan demikian, akan muncul persoalan: apabila Ormas berbadan hukum yayasan, bagaimana mungkin Ormas tersebut diharuskan pula memiliki struktur organisasi dan kepengurusan paling sedikit 25% dari jumlah propinsi di seluruh Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UU Ormas? Bukankah sebuah organisasi berbadan hukum yayasan tunduk pada ketentuan Undang-Undang Yayasan? Di mana, dalam Undang-Undang Yayasan tegas didefinisikan bahwa Yayasan adalah *badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota* [Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 28 Tahun 2004].

Lalu, apabila norma-norma yang terdapat dalam Bab VII UU Ormas dikatakan tidak berlaku untuk Ormas yang berbadan hukum yayasan, pada ketentuan mana pengecualian tersebut diatur? Pengecualian terhadap yayasan hanya ditemukan dalam ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Ormas yang mengatur persyaratan pendirian Ormas. Oleh karena itu, dapat dipastikan ketentuan terkait organisasi dan kepengurusan Ormas yang diatur dalam Bab VII juga berlaku untuk Ormas berbadan hukum yayasan. Dengan demikian, apabila Ormas tersebut lingkup organisasinya adalah nasional, maka Ormas dimaksud mesti memenuhi kewajiban sebagaimana dimuat dalam Pasal 23 UU Ormas. Dalam konteks inilah akan muncul ketidakpastian hukum bagi Ormas. Sehingga, menjadi benar apa yang didalihkan Pemohon bahwa Pasal 8, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 23 UU Ormas bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Kedua, ketidakpastian hukum antara pembedaan lingkup organisasi kemasyarakatan dengan wilayah kerja. Dalam Pasal 8 Undang-Undang Ormas, lingkup organisasi kemasyarakatan dibedakan menjadi nasional, provinsi dan kabupaten/kota. Sementara dalam Pasal 27 Undang-Undang Ormas dinyatakan lagi bahwa wilayah kerja organisasi kemasyarakatan adalah di



seluruh wilayah Indonesia. Harus diingat, dalam perumusan norma Undang-Undang, tidak ada norma yang tidak memiliki arti dan tujuan. Dalam arti, jika sebuah norma mengatur tentang perbedaan lingkup organisasi, maka hal itu memiliki tujuan tertentu, seperti mekanisme pendaftaran, pemberian sanksi serta wilayah kerja organisasi sesuai dengan tingkat/lingkup masing-masing. Semuanya mesti sinkron. Dalam arti, perbedaan lingkup organisasi mesti linear dengan wilayah kerja. Sebab, apa artinya menentukan lingkup organisasi jika tidak seiring dengan pembatasan wilayah kerja?

Seperti yang didalilkan Pemohon, bahwa pengaturan Ormas yang dilakukan pembentuk Undang-Undang adalah mengikuti logika pendirian partai politik. Jika memang konsistensi mengikuti logika pengaturan partai politik, tentunya logika lingkup organisasi dan lingkup batas wilayah kerja juga akan diikuti. Di mana lingkup dan wilayah kerja partai politik sesuai dengan tempat dan kedudukannya. Partai politik tingkat kabupaten/kota hanya memiliki lingkup dan wilayah kerja kabupaten/kota.

Pada kenyataannya, Undang-Undang Ormas ini tidak demikian. Dalam konteks pendaftaran Ormas, pembentuk Undang-Undang menggunakan logika pendaftaran partai politik. Namun ketika mengatur tentang lingkup organisasi dan wilayah kerja, justru pembentuk undang-undang menggunakan logika pendaftaran yayasan, perkumpulan dan lingkup kerja profesi (seperti advokat). Hal ini menunjukkan Undang-Undang Ormas dibuat dengan logika tambal-sulam. Sehingga menyebabkan norma yang satu dengan yang lain saling bertentangan, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Sehubungan dengan semakin terlihat bahwa pada dasarnya tidak ada alasan yang cukup jelas bagi pembentuk Undang-Undang untuk membuat kategori lingkup Ormas sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Ormas. Di mana, pengkategorian itu justru menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Sehingga, ketentuan tersebut layak untuk dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Apabila tetap ingin mempertahankan kategori seperti ini, semestinya pembentuk Undang-Undang tidak memaksakan semua Ormas dengan berbagai macam bentuknya masuk dalam satu payung yang sama. Dalam arti, tidak boleh dilakukan penyeragaman. Sebab, penyeragaman sangat potensial bagi terlanggarnya hak kebebasan berserikat dan berkumpul.



Ketiga, ketidakpastian rezim pendaftaran Ormas. Membagi Ormas kepada dua rezim pendaftaran dapat menimbulkan persoalan ketidakpastian hukum. Ormas berbadan hukum didaftarkan melalui Kementerian Hukum dan HAM, sedangkan Ormas tidak berbadan hukum didaftarkan melalui Kementerian Dalam Negeri. Pada saat bersamaan, Undang-Undang Ormas juga mengatur bahwa sistem informasi Ormas dikembangkan oleh kementerian atau instansi terkait yang dikoordinasikan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri [Pasal 42 ayat (2) UU Ormas]. Hal itu menghendaki lahirnya mekanisme baru pendaftaran organisasi masyarakat sipil di Kementerian Dalam Negeri melalui Badan Kesatuan Bangsa dan Politik. Di mana, Ormas yang berbadan hukum tentunya juga akan diharuskan untuk masuk dalam skema tersebut. Dalam hal ini, Ormas yang sudah terdaftar dan berbadan hukum di Kementerian Hukum dan HAM mesti mendaftarkan lagi melalui Badan Kesbangpol agar masuk dalam skema sistem informasi Ormas. Kondisi seperti itu akan melahirkan ketidakpastian hukum. Di mana, dalam kondisi tertentu dapat dimanfaatkan untuk menekan dan mengebiri hak-hak Ormas. Atas alasan itu, sudah selayaknya ketentuan tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Mengatur dan membatasi hak kebebasan berserikat dan berkumpul sudah menjadi kebutuhan kita dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tetapi, memberikan jaminan kepastian hukum dalam pembatasan tersebut merupakan hal yang tidak dapat ditawar. Sebab, ketidakpastian hukum akan dapat membawa bangsa kita ke sejarah kelam pengekangan kebebasan yang terjadi pada masa lalu. Tentunya semua kita tidak menginginkan itu.

[2.3] Menimbang bahwa para Pemohon menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 24 Maret 2014, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 24 Maret 2014, yang pada pokoknya para Pemohon tetap pada pendiriannya;

[2.4] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.



3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa pokok permohonan para Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 1 angka 1 dan angka 6, Pasal 5, Pasal 8, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 23, Pasal 29 ayat (1), Pasal 42 ayat (2), Pasal 57 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c, dan huruf e, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430, selanjutnya disebut UU 17/2013) terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan:

- a. kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*; dan
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;



[3.4] Menimbang bahwa oleh karena yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon adalah Pasal 1 angka 1 dan angka 6, Pasal 5, Pasal 8, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 23, Pasal 29 ayat (1), Pasal 42 ayat (2), Pasal 57 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c, dan huruf e UU 17/2013, terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:



- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa **Pemohon I, Pemohon III, dan Pemohon IV** adalah organisasi non pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat yang tumbuh dan berkembang secara swadaya atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat, yang didirikan atas dasar kepedulian untuk dapat mendorong transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan negara, turut berpartisipasi dalam pemberantasan korupsi, memajukan perlindungan hak asasi manusia, serta menumbuhkembangkan partisipasi dan inisiatif masyarakat dalam pembangunan. Adapun **Pemohon V** adalah perorangan warga negara Indonesia yang menjabat sebagai Presiden Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI), yang aktif memperjuangkan hak-hak dan kesejahteraan buruh di Indonesia melalui wadah serikat/organisasi buruh. **Pemohon VI** adalah perorangan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai Wakil Direktur dari *Human Rights Working Group* (HRWG), yaitu sebuah organisasi masyarakat sipil di Indonesia yang aktif mendorong pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia, termasuk hak atas kebebasan berserikat dan berorganisasi, dan juga aktif melakukan penyadaran publik dan terlibat secara terus menerus dalam berbagai proses pengambilan kebijakan publik. Sedangkan **Pemohon VII** adalah perorangan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai Direktur Eksekutif Imparsial, yaitu sebuah organisasi hak asasi manusia di Indonesia yang aktif melakukan pemantauan pelaksanaan HAM di Indonesia dalam rangka pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia juga aktif melakukan penyadaran publik dan terlibat secara terus menerus dalam berbagai proses pengambilan kebijakan publik melalui beragam aktivitas di tempat bekerjanya.



[3.8] Menimbang bahwa para Pemohon mendalihkan telah dirugikan dengan berlakunya Pasal 1 angka 1 dan angka 6, Pasal 5, Pasal 8, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 23, Pasal 29 ayat (1), Pasal 42 ayat (2), Pasal 57 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c, dan huruf e UU 17/2013, yang menyatakan:

1. Pasal 1 angka 1 dan angka 6

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. *Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.*
6. *Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri.*

2. Pasal 5

Ormas bertujuan untuk:

- a. *meningkatkan partisipasi dan keberdayaan masyarakat;*
- b. *memberikan pelayanan kepada masyarakat;*
- c. *menjaga nilai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa;*
- d. *melestarikan dan memelihara norma, nilai, moral, etika, dan budaya yang hidup dalam masyarakat;*
- e. *melestarikan sumber daya alam dan lingkungan hidup;*
- f. *mengembangkan kesetiakawanan sosial, gotong royong, dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat;*
- g. *menjaga, memelihara, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa; dan*
- h. *mewujudkan tujuan negara.*

3. Pasal 8

Ormas memiliki lingkup: a. nasional; b. provinsi; atau c. kabupaten/kota.

4. Pasal 10

- (1) *Ormas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dapat berbentuk: a. badan hukum; atau b. tidak berbadan hukum.*
- (2) *Ormas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat: a. berbasis anggota; atau b. tidak berbasis anggota.*

5. Pasal 11

- (1) *Ormas berbadan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a dapat berbentuk: a. perkumpulan; atau b. yayasan.*
- (2) *Ormas berbadan hukum perkumpulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a didirikan dengan berbasis anggota.*
- (3) *Ormas berbadan hukum yayasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b didirikan dengan tidak berbasis anggota.*



6. 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.

7. Pasal 29 ayat (1)

(1) Kepengurusan Ormas di setiap tingkatan dipilih secara musyawarah dan mufakat.

8. Pasal 42 ayat (2)

(2) Sistem informasi Ormas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikembangkan oleh kementerian atau instansi terkait yang dikoordinasikan dan diintegrasikan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

9. Pasal 57 ayat (2) dan ayat (3)

(2) Apabila penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, pemerintah dapat memfasilitasi mediasi atas permintaan para pihak yang bersengketa.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

10. Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c, dan huruf e:

(2) Ormas dilarang:

b. melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia;

c. melakukan kegiatan separatis yang mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

e. melakukan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

yang menurut para Pemohon bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan:

- **Pasal 1 ayat (3):**

Negara Indonesia adalah negara hukum

- **Pasal 28:**

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

- **Pasal 28C ayat (2):**

"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya."



- **Pasal 28D ayat (1):**

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

- **Pasal 28E ayat (3):**

“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.”

dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

- a. Sejak adanya UU 17/2013, Dinas Informasi dan Pengolahan Data Elektronik Kabupaten Karo menolak memberikan informasi kepada Pemohon I dengan alasan Pemohon I belum terdaftar di kantor Kesbanglinmas Kabupaten Karo atau dengan kata lain Pemohon I belum absah, sehingga hal tersebut menimbulkan ketidakpatian hukum. Padahal berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, Pemohon I telah terdaftar sebagai badan hukum yayasan pada Kementerian Hukum dan HAM, maka berdasarkan Undang-Undang tersebut seharusnya Pemohon I tidak perlu lagi melakukan pendaftaran pada organisasi manapun, termasuk kepada Kantor Kesbangpolinmas Kabupaten karo;
- b. Rumusan pasal-pasal dalam UU 17/2013 telah menghambat upaya Pemohon II dalam memajukan pengertian dan penghormatan terhadap nilai-nilai negara hukum dan martabat serta hak asasi manusia, dan juga berupaya berperan aktif dalam proses pembentukan hukum, penegakan hukum dan pembaruan hukum sesuai dengan konstitusi yang berlaku. Lebih jauh lagi pasal-pasal tersebut telah berimplikasi pada kegagalan dari tujuan organisasi yang hendak dicapai oleh pemohon II;
- c. UU 17/2013 telah menghambat Pemohon III yang berupaya menguatkan posisi tawar rakyat yang terorganisir dalam mengontrol negara dan turut serta dalam pengambilan keputusan serta mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, bebas korupsi, berkeadilan ekonomi, sosial dan jender;
- d. UU 17/2013 sangat potensial untuk menggagalkan upaya Pemohon IV untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam setiap proses pengambilan kebijakan negara maupun dalam penyelenggaraan negara secara umum.
- e. Dengan adanya UU 17/2013 berpotensi merugikan Pemohon V yang tengah memperjuangkan hak dan kesejahteraan buruh melalui wadah organisasi



- buruh, karena baik langsung maupun secara tidak langsung telah menghambat hidup dan berkembangnya organisasi buruh sebagai ruang perjuangan buruh;
- f. Pemohon VI yang aktif mendorong pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia, termasuk hak atas kebebasan berserikat dan berorganisasi, dan juga aktif melakukan penyadaran publik serta terlibat secara terus menerus dalam berbagai proses pengambilan kebijakan publik, potensial dihambat bahkan digagalkan oleh berlakunya UU 17/2013;
- g. Pemohon VII yang bekerja di sebuah organisasi hak asasi manusia di Indonesia yang aktif melakukan pemantauan pelaksanaan HAM di Indonesia untuk pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia, dan juga aktif dalam melakukan penyadaran publik dan terlibat secara terus menerus dalam berbagai proses pengambilan kebijakan publik, berpotensi dihambat atau digagalkan upayanya tersebut dengan berlakunya UU 17/2013;
- h. kepentingan konstitusional Pemohon V sampai dengan Pemohon VII yang merupakan pembayar pajak (*tax payer*), telah terlanggar dengan adanya UU 17/2013, karena Undang-Undang *a quo* telah menciptakan kondisi ketidakpastian hukum, serta menghambat pemenuhan hak berpartisipasi dalam pembangunan dan hak atas kebebasan berserikat;

[3.9] Menimbang bahwa berdasarkan dalil para Pemohon tersebut di atas, menurut Mahkamah, para Pemohon memenuhi kualifikasi sebagai badan hukum privat dan perorangan warga negara Indonesia yang memiliki hak konstitusional dan hak konstitusionalnya tersebut dapat dirugikan dengan berlakunya Pasal 1 angka 1 dan angka 6, Pasal 5, Pasal 8, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 23, Pasal 29 ayat (1), Pasal 42 ayat (2), Pasal 57 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c, dan huruf e UU 17/2013. Oleh karena itu, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.10] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;



Pendapat Mahkamah

Pokok Permohonan

[3.11] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan pengujian materiil Pasal 1 angka 1 dan angka 6, Pasal 5, Pasal 8, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 23, Pasal 29 ayat (1), Pasal 42 ayat (2), Pasal 57 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c, dan huruf e UU 17/2013 yang menurut para Pemohon bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

- a. Pasal 1 angka 1, Pasal 5, Pasal 29 ayat (1), Pasal 57 ayat (2), dan ayat (3) UU 17/2013 telah mempersempit jaminan perlindungan hak atas kebebasan berserikat sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, karena batasan pengertian mengenai organisasi kemasyarakatan seperti yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU 17/2013 yang kemudian membawahi semua bentuk asosiasi atau organisasi yang hidup di Indonesia, dengan memberikan nomenklatur sebagai organisasi kemasyarakatan (ormas), telah mempersempit ruang lingkup perlindungan hak atas kebebasan berserikat dan tidak mampu mengakomodasi berbagai macam bentuk asosiasi atau organisasi yang masuk dalam cakupan perlindungan hak tersebut. Adapun pembatasan terhadap tujuan organisasi kemasyarakatan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 UU 17/2013, nampak sekali pertentangannya dengan cakupan perlindungan hak atas kebebasan berserikat, maupun syarat-syarat pembatasan terhadap hak atas kebebasan berserikat. Begitupula dengan Pasal 29 ayat (1), Pasal 57 ayat (2), dan ayat (3) UU 17/2013 telah memberikan ruang bagi pemerintah dalam urusan internal organisasi yang mengancam independensi organisasi sebagai pilar utama hak atas kebebasan berserikat;
- b. Pasal 8 *juncto* Pasal 23, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 42 ayat (2), Pasal 1 angka 6, dan Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c, dan huruf e UU 17/2013, pengaturannya telah menciptakan situasi dan ketidakpastian hukum yang diakibatkan munculnya pertentangan (konflik) antar norma dan menimbulkan keluasan dalam penafsiran, sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;



c. Pasal 10 dan Pasal 11 serta Pasal 1 angka 6 *juncto* Pasal 42 ayat (2) UU 17/2013 menghambat peran serta masyarakat dalam pembangunan sehingga bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, karena ketentuan-ketentuan tersebut telah mempersempit ruang bagi individu untuk mendirikan suatu organisasi dan/atau mereka yang ingin tergabung dalam suatu wadah organisasi guna berperan serta dalam pengembangan masyarakat, bangsa, dan negara sebagaimana yang dijamin dalam UUD 1945;

[3.12] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya para Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan P-19, serta saksi dan ahli yaitu **Muhammad Muazzin Fauzi, Dr. Meuthia Ganie Rochman, Surya Tjandra, Amir Effendi Siregar, Sri Budi Eko Wardani, Roichatul Aswidah, Syamsuddin Haris, Zainal Arifin Mochtar**, dan keterangan tertulis ahli **Saldi Isra**, yang keterangan selengkapnya masing-masing termuat pada bagian Duduk Perkara;

[3.13] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Presiden dan DPR tidak memberikan keterangan baik secara lisan di persidangan maupun keterangan tertulis;

[3.14] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan para Pemohon, mendengarkan keterangan ahli dan membaca keterangan tertulis ahli para Pemohon, serta memeriksa bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan oleh para Pemohon sebagaimana termuat lengkap pada bagian Duduk Perkara, Mahkamah mempertimbangkan bahwa terhadap Pasal 1 angka 1, Pasal 5, Pasal 8, Pasal 23, Pasal 57 ayat (2) dan ayat (3), UU 17/2013 yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya oleh para Pemohon telah dipertimbangkan dan diputus oleh Mahkamah dalam putusan Nomor 82/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Desember 2014, pukul , sehingga pertimbangan hukum dalam putusan tersebut *mutatis mutandis* menjadi pertimbangan hukum pula dalam permohonan *a quo*.

[3.15] Menimbang bahwa terhadap Pasal 1 angka 6, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 29 ayat (1), Pasal 42 ayat (2), dan Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c, serta huruf e



UU 17/2013 yang juga dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya oleh para Pemohon, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.15.1] Bahwa Pasal 1 angka 6 UU 17/2013 yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya oleh para Pemohon adalah pasal yang mengatur mengenai ketentuan umum yaitu mengenai pengertian atau batasan suatu kata atau frasa yang terdapat dalam pasal-pasal sehingga ketentuan umum pada pokoknya tidak mengandung materi muatan norma. Setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama seluruh kata “menteri” dalam Undang-Undang *a quo*, ternyata terdapat 4 (empat) kelompok kata “menteri” yang terdapat dalam pasal-pasal yaitu: (i) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri; (ii) menteri yang menyelenggarakan urusan hukum dan hak asasi manusia; (iii) menteri yang menyelenggarakan urusan luar negeri; dan (iv) menteri yang tidak secara spesifik disebutkan urusannya. Menurut Mahkamah, menteri yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 6 UU 17/2013 adalah menteri yang termasuk dalam kelompok keempat sehingga menteri yang termasuk dalam kelompok tersebut harus dimaknai sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 6 Undang-Undang *a quo*. Dengan demikian berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, dalil para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

[3.15.2] Bahwa terhadap permohonan para Pemohon mengenai Pasal 10 dan Pasal 11 UU 17/2013, Mahkamah mempertimbangkan bahwa kedua pasal tersebut mengatur tentang adanya dua jenis Ormas yaitu Ormas yang berbadan hukum dan Ormas yang tidak berbadan hukum. Ormas yang berbadan hukum terdiri atas dua jenis yaitu yayasan dan perkumpulan yang secara spesifik diatur atau akan diatur lebih rinci dalam Undang-Undang tersendiri. 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. Adapun Ormas yang tidak mendaftarkan diri adalah wajar apabila tidak mendapatkan fasilitasi atau



bantuan dari negara. Mahkamah tidak menemukan pertentangan antara kedua norma yang dimohonkan pengujian *a quo* dengan norma yang lain, baik dalam Undang-Undang *a quo* maupun Undang-Undang yang lainnya sehingga tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan, atau bahkan tidak pula bersifat diskriminatif. Dengan demikian, permohonan para Pemohon mengenai Pasal 10 dan Pasal 11 UU 17/2013 tidak beralasan menurut hukum;

[3.15.3] Bahwa terhadap permohonan para Pemohon mengenai Pasal 29 ayat (1) UU 17/2013, menurut Mahkamah, musyawarah dan mufakat adalah proses pengambilan keputusan yang didasarkan pada demokrasi Pancasila. Namun demikian, demokrasi Pancasila tidak menegasikan proses pengambilan keputusan melalui suara terbanyak. Ketentuan *a quo* yang tidak memungkinkan adanya pengambilan keputusan melalui suara terbanyak dapat menimbulkan persoalan dan stagnasi terhadap Ormas karena musyawarah dan mufakat tidak selalu dapat dicapai dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan demikian dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan yang justru bertentangan dengan UUD 1945. Untuk menghindari timbulnya persoalan dan stagnasi tersebut menurut Mahkamah ketentuan *a quo* harus memberikan kemungkinan terhadap proses pengambilan keputusan melalui suara terbanyak sehingga pasal *a quo* harus dimaknai sebagaimana dalam amar putusan di bawah;

[3.15.4] Bahwa terhadap permohonan para Pemohon mengenai Pasal 42 ayat (2) UU 17/2013, pasal tersebut adalah pengaturan mengenai sistem informasi Ormas yang dikembangkan oleh kementerian atau instansi terkait dan dikoordinasikan serta diintegrasikan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Menurut Mahkamah, pengaturan yang demikian adalah pengaturan yang wajar dan semestinya dalam rangka implementasi administrasi pemerintah mengenai sistem informasi Ormas yang diintegrasikan melalui kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Pengaturan yang demikian juga diperlukan dalam rangka upaya pengembangan dan pemberian pelayanan kepada Ormas untuk meningkatkan peran sertanya dalam memajukan Bangsa dan Negara. Dengan demikian berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, dalil permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;



[3.15.5] Bahwa terhadap permohonan para Pemohon mengenai Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c, dan huruf e UU 17/2013, pasal tersebut mengatur tentang larangan melakukan kegiatan tertentu bagi suatu Ormas. Menurut Mahkamah, larangan tersebut adalah bentuk pembatasan terhadap Ormas yang dimungkinkan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 sehingga tidak bertentangan dengan UUD 1945;

[3.16] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah permohonan para Pemohon beralasan hukum untuk sebagian;

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076).

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian:



- 1.1. Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai adanya kemungkinan pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak;
 - 1.2. Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai adanya kemungkinan pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak;
 - 1.3. Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430) selengkapnya menjadi, "*Kepengurusan Ormas di setiap tingkatan dipilih secara musyawarah dan mufakat **atau dengan suara terbanyak***";
2. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;
 3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Hamdan Zoelva selaku Ketua merangkap Anggota, Arief Hidayat, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, Patrialis Akbar, Aswanto, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Rabu, tanggal dua puluh dua, bulan Oktober, tahun dua ribu empat belas**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Selasa, tanggal dua puluh tiga, bulan Desember, tahun dua ribu empat belas**, selesai diucapkan **Pukul 16.46 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Hamdan Zoelva selaku Ketua merangkap Anggota, Arief Hidayat, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman,



Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, Patrialis Akbar, Aswanto, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Saiful Anwar sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh para Pemohon/kuasa, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd

Hamdan Zoelva

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd

Arief Hidayat

ttd

Anwar Usman

ttd

Maria Farida Indrati

ttd

Aswanto

ttd

Ahmad Fadlil Sumadi

ttd

Muhammad Alim

ttd

Patrialis Akbar

ttd

Wahiduddin Adams

PANITERA PENGGANTI,

ttd

Saiful Anwar