

LAPORAN  
PENGKAJIAN HUKUM TENTANG  
PERAN DAN TANGGUNGJAWAB  
ORGANISASI KEMASYARAKATAN DALAM  
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Ketua Tim : Tirta Nugraha Mursitama, Ph.D

Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum  
Nasional  
Badan Pembinaan Hukum Nasional  
Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Ri  
Tahun 2011

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar belakang

Dalam membangun sebuah bangsa dapat dicapai melalui proses yang diawali dengan kesadaran rakyatnya baik secara individu atau bersama kelompok masyarakat yang berjalan dengan landasan dan tujuan yang sama. Cita-cita dalam melaksanakan tujuan kegiatan, dan kepentingan bersama yang dibangun dengan kesadaran dan berkelompok yang diyakini dapat memecahkan kepentingan bersama dalam sebuah wadah yang populer dengan nama organisasi kemasyarakatan (Ormas). Bentuk organisasi ini digunakan sebagai lawan dari istilah partai politik. Ormas dapat dibentuk oleh kelompok masyarakat berdasarkan beberapa kesamaan kegiatan, profesi dan tujuan fungsi, seperti agama, pendidikan, budaya, ekonomi, hukum dan sebagainya. Ormas merupakan peran serta masyarakat dalam melaksanakan pembangunan untuk memajukan kehidupan yang berkeadilan dan kemakmuran. Keberadaan Ormas di Indonesia sebenarnya sudah terbentuk semenjak awal abad ini dan mempunyai kedudukan paling strategis bagi proses kebangsaan Indonesia. Bahkan sebagian dari organisasi kemasyarakatan tersebut akhirnya menjadi partai politik yang mempelopori gerakan kebangsaan. Pada zaman kolonial program Budi Utomo paralel Budi Utomo yang didirikan 20 Mei 1908 antara lain mengembangkan permodalan kaum menengah, membina kerajinan tangan (rumah tangga) bumi putra dan mengembangkan pasar sampai di luar Jawa dan pemeliharaan orang miskin. Program selebihnya dan perhatian utamanya memang lebih terarah kepada soal pendidikan dan kebudayaan Jawa. Taman Siswa dalam bidang pendidikan dan Serikat Islam dalam bidang perdagangan untuk pribumi. Ormas pada jaman pergerakan merupakan prakarsa kaum cendekiawan dari bawah dan berdasarkan swadaya. Prakarsa tersebut mewarnai seluruh perkembangan Ormas pasca kemerdekaan.

Pasca Reformasi Organisasi kemasyarakatan tumbuh dan berkembang, "bak jamur dimusim hujan" yang diatur dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu Undang-undang Dasar 1945 amandemen keempat. Pasal mengenai Hak Asasi Manusia menjiwai ketentuan-ketentuan Pasal 28 C tentang hak memajukan diri dan memperjuangkan haknya secara kolektif untuk masyarakat, bangsa dan negaranya. Pasal 28 E (2) tentang kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan bersikap sesuai hati nurani, (2) hak berserikat, berkumpul dan berpendapat. Pasal 28 F tentang hak berkomunikasi untuk mengembangkan pribadi & lingkungan. Sebelum UUD '45 diamandemen, aturan tentang organisasi yang didirikan masyarakat atau yang dewasa ini dikenal dengan NGO (Non Government Organization), yaitu Undang-undang R.I Nomor 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Definisi organisasi kemasyarakatan ditetapkan dalam Pasal 1 dasar Undang-undang R.I Nomor 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan: Yang dimaksud dengan Organisasi Kemasyarakatan adalah organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat Warganegara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperanserta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Kemudian Asas Ormas ditetapkan kembali dalam Pasal 2: Organisasi Kemasyarakatan berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas (asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara). Kemudian dalam penjelasan Undang-undang ini menetapkan bahwa penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi Organisasi Kemasyarakatan tidaklah berarti Pancasila akan menggantikan agama, dan agama tidak mungkin di-Pancasilakan; antara keduanya tidak ada pertentangan nilai.

Kekhususan Ormas yang ada saat ini, seperti dalam bidang hukum (Bina Kesadaran Hukum Indonesia, Rifka Annisa, LBH Apik) lingkungan hidup

(Walhi, Kalhi, dll), Agama (FPUB, Institut Dialog Antar Iman Di Indonesia), Budaya, Kesehatan dan sebagainya. Dijelaskan bahwa Organisasi Kemasyarakatan dapat mempunyai satu atau lebih dari satu sifat kekhususan sebagaimana dimaksud dalam pasal ini, yaitu kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Salah satu fungsi berdasar Pasal 5 d: sarana penyalur aspirasi anggota, dan sebagai sarana komunikasi sosial timbal balik antar anggota dan/atau antar Organisasi Kemasyarakatan, dan antara Organisasi Kemasyarakatan dengan organisasi kekuatan sosial politik, Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah. Ormas harus Memiliki Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga sesuai Pasal 7.

Menurut M. Billah dan Abdul Hakim G. Nusantara<sup>1</sup>, umumnya Ormas Indonesia mencerminkan kebangkitan kesadaran golongan masyarakat menengah terhadap masalah kemiskinan, ketidakadilan sosial dan masalah hak asasi manusia. Kini, Ormas di Indonesia dapat pula dikatakan sebagai cerminan kesadaran tentang dampak program pembangunan yang dilaksanakan pemerintah serta tindakan yang diambilnya dalam melaksanakan program tersebut.

Peran serta masyarakat dalam pembangunan dapat dilakukan melalui berbagai cara sesuai dengan kemampuan masing-masing, misalnya dengan mengungkapkan pendapat tentang sesuatu hal yang berkenaan dengan kepentingan masyarakat pada umumnya. Partisipasi Masyarakat dengan cara mengeluarkan pikiran dan pendapat sebagai legitimasi yuridis atas kemerdekaan untuk mengeluarkan pendapatnya. Peran serta masyarakat ini yang diatur dalam Konsitusi Negara Republik Indonesia yaitu Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945 setelah amandemen yang merupakan ruh kedaulatan

---

<sup>1</sup> Prisma No,4 tahun1988

rakyat sebagai warga negara. Secara esensi bukan saja memberikan kebebasan mengeluarkan pendapat baik lisan maupun tulisan tetapi jauh dari itu mengandung makna kebebasan untuk berekspresi dengan bertanggungjawab baik secara niat, etika, substansi, hukum, maupun bertanggungjawab dan siap menerima sanksi sosial dan hukum apabila ternyata pendapat yang dikemukakannya di muka umum dianggap telah melanggar ketentuan perundang-undangan. Artinya kebebasan yang terkandung di dalamnya tidak boleh mencederai nilai-nilai kesusilaan, ketertiban, dan keutuhan bangsa, juga keagamaan. Komitmen tersebut tercantum dalam pasal tentang Hak Asasi Manusia tentang hak memajukan diri dan memperjuangkan haknya secara kolektif untuk masyarakat bangsa negara dan Kebebasan menyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan bersikap sesuai hati nurani, dan hak berserikat berkumpul dan berpendapat.<sup>2</sup>

Adanya aturan hak asasi tersebut dimaksudkan sebagai pedoman bagi setiap individu maupun kelompok masyarakat yaitu sebagai norma dengan hak yang sama dapat diartikan bahwa dalam kebebasan itu ada norma umum yang berlaku di dalam kehidupan bermasyarakat. Sehingga setiap hak asasi seseorang akan berhadapan dan wajib menghormati hak asasi orang lain yang mempunyai hak yang sama pada dirinya. Dengan kata lain sebagai pengungkapan ekspresi hak asasi individual harus bermuara pada tujuan terciptanya harmonisasi hidup dan kehidupan di dalam masyarakat dengan tenteram, damai dan kondusif. Sejalan dengan ketentuan dalam Undang-undang Hak asasi Manusia bahwa setiap orang berhak untuk berkumpul, berpendapat, dan berserikat, untuk maksud-maksud damai<sup>3</sup> Ketentuan tersebut

---

<sup>2</sup> Lihat Pasal 23 ayat (2) UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia “Setiap orang bebas untuk mempunyai, mengeluarkan dan menyebarkan pendapat sesuai hati nuraninya, secara lisan dan/ atau tulisan melalui media cetak, maupun elektronik dengan memperhatikan nilai-nilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum dan keutuhan bangsa.

<sup>3</sup> Pasal 24 ayat (1) Undang-undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

dimaknai dengan ekspresi kebebasan yang mengandung nilai koreksi yang bermuara pada esensi perbaikan kehidupan dalam berbangsa dan bernegara. Dengan demikian diharapkan nilai kebebasan yang diungkapkan hanya untuk kepentingan bangsa ini, yaitu terciptanya kesejahteraan dan keadilan secara utuh. Seyogyanya nilai-nilai tersebut menjadi pedoman dan landasan baik bagi individu maupun kelompok masyarakat guna membentuk organisasi karena kesamaan ide dan cita-cita bukan semata hanya untuk kepentingan kelompok atau golongan tertentu saja. Artinya secara keseluruhan mempunyai dampak positif bagi masyarakat atau minimal dalam menjalankan misi organisasinya dengan menjaga ketertiban umum, jangan sampai menimbulkan konflik atau bersinggungan dengan kepentingan kelompok lain.

Peran serta masyarakat dalam pembangunan nasional sepatutnya ditumbuhkan dengan upaya menumbuhkan dan memantapkan kesadaran kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dengan orientasi menghormati hak asasi orang atau kelompok lain yang bermuara pada tujuan terciptanya harmonisasi kehidupan di dalam masyarakat dengan tenteram damai dan kondusif. Implementasi ekspresi kebebasan dalam konteks Hak Asasi Manusia bermuara untuk maksud damai, maka harus menjaga keserasian, keselarasan, keseimbangan dalam kehidupan bermasyarakat, sehingga dalam tindakan dan perbuatannya akan menjunjung tinggi norma, kesusilaan, nilai-nilai agama demi tercapainya maksud tersebut.

Dalam tatanan Kehidupan berbangsa dan bernegara dicirikan adanya kebebasan setiap individu dengan kesadarannya sendiri untuk berhimpun pada kelompok masyarakat dalam sebuah organisasi yang pelaksanaannya diatur dalam undang-undang. Masyarakat bukan hanya kumpulan sekelompok manusia melainkan tersusun pula dalam sebuah pengelompokan-pengelompokan. Kepentingan para anggota masyarakat tidaklah senantiasa sama. Namun kepentingan yang sama mendorong pengelompokan diantara

mereka itu<sup>4</sup> cita-cita kepentingan bersama yang dibangun di atas kesadaran untuk berkelompok, dianggap dan dipercayai dapat memecahkan kepentingan bersama itu yang dari hari kehari secara konkret mengalami tantangan semakin besar dan kompleks baik dari sisi beragamnya persoalan maupun beban yang harus dipikul dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapi. Sehingga timbul pula pelebagaan-pelebagaan yang menunjukkan adanya suatu usaha bersama untuk menangani suatu bidang persoalan di masyarakat, seperti ekonomi, politik, agama, dan sebagainya<sup>5</sup>. Sejalan dengan itu kemudian dalam Undang-undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan “Setiap warganegara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan Partai Politik, Lembaga Swadaya Masyarakat, atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalanya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntunan perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan<sup>6</sup> Ketentuan ini mengandung makna bahwa masyarakat diberi peran secara aktif dalam penyelenggaraan negara melalui organisasi kemasyarakatan di luar organisasi pemerintahan demi tercapainya pembangunan bangsa ini. Sebagai organisasi kemasyarakatan dalam kegiatannya dapat melakukan pengawasan atau koreksi bila kebijakan pemerintah kurang sejalan dengan kondisi masyarakat. Organisasi Kemasyarakatan bersama-sama dengan masyarakat membentuk organisasi dengan bekerja sama dengan pemerintah membantu memajukan pendidikan, kebersihan lingkungan hidup, pembinaan keagamaan, kesehatan dan persoalan-persoalan sosial kemasyarakatan lainnya. Hal ini sebagai bentuk peran serta masyarakat dan merupakan representasi kedaulatan rakyat.

Pembentukan Organisasi masa merupakan perwujudan dalam berserikat dan berkumpul, berdasarkan kesamaan dan tujuan dari para

---

<sup>4</sup> Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, Angkasa, Bandung, 1980, hlm.95

<sup>5</sup> ibid

<sup>6</sup> Pasal 24 ayat (2)

anggotanya. Organisasi kemasyarakatan merupakan perwujudan dari kemerdekaan berserikat dan berkumpul bagi warga negara Republik Indonesia yang didasarkan atas sifat kekhususan organisasi kemasyarakatan tersebut untuk berperanserta dalam pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila. Sifat Kekhususan organisasi kemasyarakatan adalah kesamaan dalam kegiatan, profesi, fungsi, agama dan kepercayaan terhadap keTuhanan Yang Maha Esa<sup>7</sup>. Tujuan organisasi kemasyarakatan disesuaikan dengan sifat kekhususannya yang dijabarkan lebih lanjut dalam program-programnya dalam rangka mencapai tujuan nasional<sup>8</sup>.

Kehadiran Organisasi Kemasyarakatan diharapkan mampu mewujudkan aspirasi dan kepentingan anggota masyarakat sebagai sarana untuk berkarya melaksanakan kegiatan yang bermanfaat bagi kepentingan bersama, dengan berasaskan Pancasila. Dalam perkembangannya Organisasi kemasyarakatan memiliki kelemahan dan kelebihan masing-masing namun itu merupakan bagian dari dinamika bangsa yang sedang belajar berdemokrasi. Sebagian dari Ormas telah melakukan kegiatan positif dengan menyertakan masyarakat seperti menjaga lingkungan hidup seperti (Walhi), membantu masyarakat dalam bidang Hukum (LBH APIK), dan dibidang lainnya dengan melakukan peranan yang aktifitas kemasyarakatannya dilakukan secara damai dengan memperdayakan masyarakat, disisi lain terdapat pula organisasi kemasyarakatan yang melakukan perbuatan kurang terpuji.

Eksistensi organisasi bagi sebagian kalangan adalah suatu yang mengasyikkan, karena selain merupakan wahana tempat beraktivitas, juga merupakan sarana penyaluran kehendak dan pemikiran baik dalam tataran internal organisasi, maupun dalam kerangka penyaluran pemikiran dan pendapat dalam lingkup kehidupan bernegara. Penyaluran aspirasi melalui

---

<sup>7</sup>Lihat Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986 yang merupakan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985 Tentang Organisasi Kemasyarakatan

<sup>8</sup> Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986



organisasi, diyakini memperoleh perhatian selain akan lebih teratur dan terarah, karena suara yang disampaikan merupakan suara dari organisasi bukan atas nama pribadi, dan membawa kepentingan anggotanya. Dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara yang mengedepankan aspek demokrasi dalam tataran pelaksanaannya, merupakan hal yang wajar kalau kemudian banyak bermunculan organisasi-organisasi baru, karena semakin dibukanya keran kebebasan dalam mengeluarkan pendapat, berserikat, dan berkumpul sehingga semakin terbuka kemungkinan akan adanya perbedaan pendapat. Penghormatan terhadap perbedaan pendapat, membawa konsekwensi berkembangnya wadah-wadah organisasi baru. Kelompok-kelompok masyarakat yang punya kesadaran akan pentingnya perjuangan melalui lembaga akan semakin selektif dalam memilih wadah yang sesuai dengan kesamaan etnis, ideologi dan sebagainya. Selektivitas tersebut, dibarengi dengan kesadaran diri untuk ikut aktif secara langsung dalam kiprah organisasi yang diikuti. Sifat selektivitas dimaksud, tidak jarang mendorong karakter eksklusif yang cenderung menimbulkan sifat egoism kelompok yang tidak jarang bermuara pada tindakan-tindakan anarkhis dalam kiprahnya di tengah-tengah masyarakat. Tindakan anarkis tersebut, dalam pemahaman mereka adalah sebagai bentuk jawaban konkret atas tidak berjalannya mekanisme hukum yang ada saat ini. Jadi, daripada tidak berjalan, lebih baik mengambil jalan tindakan sendiri-sendiri. Perilaku demikian, tanpa disadari sesungguhnya merupakan perbuatan melawan hukum. Namun, di lain pihak, hal ini seolah-olah memperoleh legitimasi atau setidaknya tidaknya kurang adanya ketegasan, kalau tidak boleh dikatakan adanya pembiaran dari aparat penegak hukum atas berbagai bentuk tindakan anarkis yang terjadi selama ini. Organisasi kemasyarakatan secara riil memperoleh tempat dan kesempatan untuk berkembang seiring dengan demokrasi yang berjalan di semua lini dan sektor kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu dimana hak asasi manusia memperoleh tempat yang cukup dan dihormati oleh sistem yang berkembang saat ini. Namun, ternyata kebebasan tersebut kadang cenderung tanpa kendali dan tanpa batas. Semua elemen berbicara dan bertindak untuk dan atas nama

Hak Asasi Manusia, sehingga terkadang mengabaikan esensi Hak Asasi Manusia itu sendiri, yaitu bahwa kebebasan memperoleh ruang dan penghormatan atas Hak Asasi Manusia juga harus menghargai adanya kebebasan Hak Asasi Manusia lain yang harus sama-sama dihormati dan memperoleh ruang yang baik untuk berkembang.

Fenomena tindakan anarkis, yang dilakukan oleh sekelompok orang, baik atas nama organisasi maupun perorangan, sudah merupakan konsumsi berita sehari-hari yang dilansir media massa, baik elektronik maupun cetak. Secara psikologis, fenomena ini kurang baik dan tidak menguntungkan. Artinya, pemerintah harus segera tanggap dan bertindak cepat agar fenomena tindakan anarkis tidak menjadi budaya baru yang berkembang di tengah-tengah masyarakat, karena di satu sisi, tindakan anarkisme secara hakikat bertentangan dengan esensi hak asasi manusia itu sendiri. Sedangkan di sisi lain pembiaran tindakan anarkisme dan pemberitaan yang terus-menerus secara langsung merupakan bentuk diligitimasinya fenomena kekerasan untuk tumbuh di tengah-tengah masyarakat kita. Apabila hal ini terus dibiarkan secara tidak terkendali, tidak mustahil akan mendorong berkembangnya paham-paham primordialisme secara sempit, yang akan bermuara pada terganggu dan goyahnya kesatuan dan persatuan bangsa. Untuk menghindari goyahnya kesatuan dan persatuan bangsa, maka harus didorong lahirnya ketentuan peraturan perundang-undangan yang dapat mengatur secara proposional tentang ekspresi kebebasan mengeluarkan pendapat, berserikat, dan berkumpul dalam konteks kekinian. Salah satu upaya agar fenomena kekerasan tidak terus berlangsung adalah dengan mendorong dan memasyarakatkan hakikat kebhinnekaan melalui identitas nasional. Hakikat identitas nasional Indonesia adalah Pancasila yang diaktualisasikan dalam berbagai kehidupan. Upaya ini merupakan reaktualisasi penegakan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 terutama alinea keempat.

Memang bukan merupakan hal yang mudah guna merealisasikan ruh Pancasila di tengah-tengah krisis nasionalisme dan sifat kebersamaan yang

cenderung mulai memudar, tetapi hal tersebut justru merupakan tantangan yang harus dilewati oleh bangsa Indonesia, seiring dengan semakin kompleksnya tantangan ke depan, baik tantangan eksternal maupun internal.

Tanggungjawab terhadap terselenggaranya ketertiban keamanan masyarakat adalah menjadi tanggungjawab semua komponen masyarakat baik aparatur penyelenggara negara maupun masyarakat pada umumnya. Ketidaktertiban merupakan produk dari masyarakat itu sendiri. Keberhasilan dari suatu organisasi akan ditentukan oleh Sumber Daya Manusia atau kualitas, etika, kepribadian orang-orang yang berada dalam organisasi tersebut dengan kata lain sumber daya manusia merupakan inti dari suatu organisasi. Ketika ada organisasi kemasyarakatan yang tidak sesuai dengan asas negara Pancasila, diperlukan peran pemerintah dalam pembinaan melalui kebijaksanaan yang dilandasi kemitraan bahwa seluruh komponen masyarakat mempunyai peran terhadap keamanan dan ketertiban lingkungannya. Kenyataan adanya bagian dari organisasi kemasyarakatan baik individu maupun organisasinya yang melakukan tindakan anarkis maka muncul tuntutan untuk membubarkannya. Walaupun tuntutan menimbulkan pro dan kontra. Pembubaran dianggap telah membungkam kebebasan dan bertentangan dengan hak asasi manusia dan cukup dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan. Artinya Ketika seseorang melakukan tindakan anarkis, hukum Pidana dapat digunakan sebagai sarana penindakan.

Menyikapi hal tersebut Undang-undang Nomor 8/1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan hanya mengatur apabila organisasi kemasyarakatan melakukan tindakan yang mengganggu ketertiban, keamanan dan kenyamanan, menerima dan memberi bantuan kepada pihak asing tanpa persetujuan pemerintah dan merugikan kepentingan bangsa dan negara diberikan sanksi hanya pembekuan dan pembubaran dengan tata cara diatur

dalam Peraturan Pemerintah<sup>9</sup> Kemudian menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 sebagai pelaksanaan atas undang-undang ini mengatur hal yang sama, yaitu sanksi apabila Organisasi Kemasyarakatan melakukan tindakan yang mengganggu ketertiban, keamanan dan kenyamanan, menerima dan memberi bantuan kepada pihak asing tanpa persetujuan pemerintah dan merugikan kepentingan bangsa dan negara diberikan sanksi tindakan pembekuan dan pembubaran, pengaturan hanya lebih rinci dimulai dengan teguran secara tertulis, mengakui kesalahan dan berjanji tidak mengulangnya dalam waktu 3 bulan jika memenuhi syarat tersebut dapat melakukan kegiatan kembali<sup>10</sup> Artinya hukuman beratnya hanya pembekuan/pembubaran yang diawali dengan teguran tertulis yang harus memperbaiki kesalahan saja.

UUD 1945 yang telah diamandemen sebanyak empat kali, sedangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 Tentang Ormas ini masih merujuk pada konstitusi yang belum diamandemen. Undang-undang ini dibuat pada era kekuasaan Orde Baru dan tentunya tidak sesuai lagi dengan dinamika masyarakat saat ini. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 dan Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 1986 Tentang Organisasi Kemasyarakatan memiliki substansi yang mirip terutama dalam pasal-pasal tentang Pembekuan dan Pembubaran Ormas, tidak didapat tujuan yang jelas untuk melakukan dan melindungi kepentingan yang harus dilindungi oleh peraturan.

Walaupun secara sepihak Pemerintah dapat membubarkan Organisasi Kemasyarakatan jika tidak mencantumkan Pancasila sebagai asas dalam Anggaran Dasarnya, dianggap mengganggu ketertiban umum, menerima bantuan asing tanpa persetujuan Pemerintah, bila memberikan bantuan kepada pihak asing yang merugikan bangsa, Ormas dapat dibubarkan sebagai organisasi terlarang bila dianggap menyebarkan dan menyebarkan paham komunisme, Marxisme, Leninisme, serta ideologi yang bertentangan dengan

---

<sup>9</sup> Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, lihat pasal,13 sampai pasal 17

<sup>10</sup> Lihat Pasal 18 sampai pasal 27 Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 1986

Pancasila dan UUD 1945. Apabila ORMAS melakukan salah satu perbuatan tersebut dapat dibubarkan tanpa proses peradilan. Pembubaran dengan cara ini membuka peluang kesewenang-wenangan dan memandulkan kebebasan berserikat berkumpul. Sebenarnya jika terbukti suatu ORMAS melakukan tindak kriminal, kekerasan dan pelanggaran lainnya, dan aturan hukum pidana sudah cukup untuk menjeratnya.

## B. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang tersebut maka dapat diidentifikasi permasalahan dari aspek sebagai berikut:

Bagaimana peran dan fungsi Organisasi Kemasyarakatan dalam kehidupan bermasyarakat ?

Bagaimana tanggungjawab Organisasi Kemasyarakatan dalam pemberdayaan masyarakat ?

Bagaimana Kebijakan pengaturan organisasi kemasyarakatan?

## C. Tujuan dan Kegunaan

Maksud dan tujuan dari pengkajian hukum ini adalah untuk mendapatkan masukan atau pemikiran tentang permasalahan yang timbul dilihat dari berbagai aspek antara lain:

- Peran, fungsi organisasi kemasyarakatan secara umum
- Tanggung jawab organisasi kemasyarakatan dalam pemberdayaan masyarakat
- kebijakan dan organisasi kemasyarakatan dalam pemberdayaan masyarakat.

Sedangkan kegunaan dari pengkajian ini antara lain adalah sebagai bahan akademik tentang peran dan tanggungjawab organisasi kemasyarakatan dalam pemberdayaan masyarakat, diharapkan dapat menjawab polemik yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat tentang bagaimana prosedur pembentukan, syarat-syarat sehingga organisasi kemasyarakatan dapat digunakan sebagai

sarana untuk penyaluran kehendak dan pemikiran baik dalam tataran internal organisasi maupun dalam kerangka penyaluran pemikiran dan pendapat dalam lingkup kehidupan bernegara. Serta untuk mendapatkan pemikiran dari teoritis dan praktisi berkaitan dengan upaya menginventarisasi permasalahan (issues) untuk dijadikan bahan awal dalam mendukung pembentukan (Peraturan perundang-undangan pusat dan daerah) dan pengembangan hukum.

#### D. Kerangka Konsep

1. Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945 setelah amandemen yang merupakan ruh kedaulatan rakyat sebagai warga negara, tentang hak azasi manusia, hak memajukan diri memperjuangkan haknya secara kolektif sebagai warga negara, hak kebebasan menyakini kepercayaan menyatakan pikiran sesuai dengan hati nurani, hak berserikat berkumpul dan mengeluarkan pendapat, hak berkomunikasi Semua hak Secara esensi bukan saja memberikan kebebasan mengeluarkan pendapat baik lisan maupun tulisan
2. Undang-undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia :Setiap warganegara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan Partai Politik, Lembaga Swadaya Masyarakat, atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalanya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntunan perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan untuk berperan serta dalam rangka pembangunan Tujuan organisasi kemasyarakatan disesuaikan dengan sifat kekhususannya yang dijabarkan lebih lanjut dalam program-programnya dalam rangka mencapai tujuan
3. Organisasi merupakan perkumpulan masyarakat yang membentuk organisasi yang sifat dan strukturnya teratur, biasanya mulai dari tingkat tertinggi/pusat sampai tingkat terendah/pimpinan di tingkat daerah atau bahkan rukun warga (Kamus Umum Bahasa Indonesia)
4. Kemasyarakatan” berasal dari kata “masyarakat” yang berarti kumpulan individu yang menjalin kehidupan bersama sebagai satu kesatuan yang besar yang

saling membutuhkan, memiliki cirri-ciri yang sama sebagai kelompok. Sejalan dengan itu,yang dimaksud dengan “masyarakat” berarti sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama; sedangkan kata “kemasyarakatan” diartikan sebagai perihal (mengenai) masyarakat. Pengertian (Kamus Umum Bahasa Indonesia)

5. Organisasi kemasyarakatan” dapat dengan menggabungkan pengertian “organisasi” dengan pengertian “kemasyarakatan”, sebagaimana uraian diatas arti Organisasi kemasyarakatan adalah sekelompok orang, yang mempunyai visi, misi, ideologi, dan tujuan yang sama, mempunyai anggota yang jelas, mempunyai kepengurusan yang terstruktur sesuai hierarki, kewenangan, dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka memperjuangkan anggota dan kelompoknya di bidang/mengenai/perihal kemasyarakatan seperti pendidikan, kesehatan, keagamaan, kepemudaan, dan lain-lain dalam arti kemasyarakatan seluas-luasnya (Kamus Umum Bahasa Indonesia)
6. Organisasi kemasyarakatan adalah organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat warga Negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa untuk berperan serta dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila” (Pasal I Undang-undang Organisasi Kemasyarakatan Nomor 8 Tahun 1985)

#### E. Metode Kerja Tim Pengkajian

Dalam Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia R.I. Nomor : PHN-29.LT.02.01 Tahun 2011 Tanggal 01 April 2011 Tentang Pembentukan Tim Pengkajian Hukum Tentang Peran Dan Tanggungjawab Organisasi Kemasyarakatan Dalam Pemberdayaan Masyarakat, dirumuskan bahwa Tim bertugas : pertama, mengidentifikasi permasalahan-permasalahan hukum; kedua, mempelajari dan menganalisis; ketiga, memberikan rekomendasi, berupaya dan langkah yang perlu diambil dalam

rangka pembinaan dan pembaharuan hukum menuju terbentuknya suatu Sistem Hukum Nasional yang dicita-citakan.

Sesuai keputusan Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional tanggal 16 Pebruari 2006 bahwa setelah dilakukan identifikasi permasalahan hukum tersebut, maka identifikasi masalah tersebut kemudian dirumuskan menjadi materi pengkajian hukum, lebih lanjut permasalahan hukum yang telah dipilih tersebut dianalisa atau dikaji atau ditinjau/didekati dari berbagai aspek, baik secara intern (hukum) maupun ekstern (interdisipliner) atau interdepartemental (oleh ketua dan anggota Tim)

Dengan demikian dalam rangka menyelesaikan tugas tersebut maka langkah-langkah yang dapat dilakukan antara lain; dalam rangka rapat pertama tim, selain agenda pengenalan anggota tim, juga diagendakan diskusi untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang kemudian ditetapkan menjadi rumusan permasalahan Pengkajian Hukum.

Bahan diskusi dapat dimulai dengan menganalisis judul pengkajian hukum yang telah ditentukan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, analisis terhadap judul tersebut didekati dari sisi intern (hukum) dan interdisipliner atau interdepartemental, jika memungkinkan identifikasi terhadap permasalahan-permasalahan dapat dirumuskan oleh Anggota Tim Pengkajian Hukum.

Setelah disepakati sejumlah permasalahan hukum, maka tahap berikutnya adalah pembagian tugas pengkajian hukum yaitu melakukan analisis atau kajian terhadap permasalahan-permasalahan yang telah ditetapkan. Sedangkan pola analisis yaitu permasalahan yang telah dipilih dianalisis dari sudut intern dan ekstern oleh masing-masing anggota Tim Pengkajian sesuai dengan bidang atau keahlian dan kepakaran dari masing-masing anggota Tim Pengkajian Hukum.

Penyusunan pengkajian dilakukan secara deskriptis analitis dengan kegiatan pembahasan, sedangkan pengumpulan data berupa penelusuran referensi tentang Peran dan Tanggung Jawab Organisasi Kemasyarakatan dengan cara melakukan data kepustakaan baik secara manual maupun electrical dengan electronical data resources baik dari sumber hukum primer



berupa peraturan perundang-undangan terkait, sumber hukum sekunder berupa putusan lembaga peradilan, maupun hasil-hasil pertemuan ilmiah dan sumber lain yang terkait dengan peran dan tanggung jawab Organisasi Kemasyarakatan.

Pendekatan kajian hukum terkait peran dan tanggungjawab organisasi kemasyarakatan dalam pemberdayaan masyarakat menggunakan pendekatan case study yakni mendalami beberapa sampel untuk menginventarisasi dan mengidentifikasi peran organisasi kemasyarakatan

Pengkajian Hukum tentang peran dan tanggungjawab organisasi kemasyarakatan dalam pemberdayaan masyarakat menggunakan metode kerja sebagai berikut :

- o Studi kepustakaan, secara manual maupun electrical , masing-masing anggota mengumpulkan dan mempelajari bahan literatur yang berkaitan dengan materi yang akan dikaji
- o Anggota Tim menulis kertas kerja (berupa makalah) sesuai dengan topik yang telah ditugaskan, kemudian didiskusikan dalam rapat tim.
- o Mengundang pihak lain (narasumber) untuk didengar pendapatnya mengenai masalah yang masih perlu diketahui kejelasannya.

#### F. Personalia Tim Pengkajian

Tim Pengkajian Hukum Tentang Peran Dan Tanggungjawab Organisasi Kemasyarakatan Dalam Pemberdayaan Masyarakat, dengan susunan personalia tim sebagai berikut:

|            |   |                               |                  |
|------------|---|-------------------------------|------------------|
| Ketua      | : | Tirta Nugraha Mursitama, Ph.D | (UI)             |
| Sekretaris | : | Srie Hudijati, SH,M           | (BPHN)           |
| Anggota    | : | 1. Dr. Hadi Supratikta,MM     | (Kemendagri)     |
|            |   | 2. Munarso, SH, MH            | (Kemenkopolkham) |
|            |   | 3. Mosgan Situmorang, SH, MH  | (BPHN)           |
|            |   | 4. Dra. Diana Yusyanti, MH    | (BPHN)           |

|                    |                                    |        |
|--------------------|------------------------------------|--------|
|                    | 5. Tongam Renikson Silaban, SH, MH | (BPHN) |
|                    | 6. Rosmi Darmi, SH, MH             | (BPHN) |
| Staf Sekretariat : | 1.M. Djasir, S.Pd                  | (BPHN) |
|                    | 2. K a r n o                       | (BPHN) |
| Nara Sumber :      | 1. Imam Prasadjo                   | (UI)   |
|                    | 2. Dr. J. Kristiadi                | (CSIS) |

#### G. Jadual Pengkajian

Sehubungan dengan waktu efektif yang dilakukan dalam kegiatan pengkajian ini maka tim merencanakan jadual kegiatan sebagai berikut:

|                  |   |  |
|------------------|---|--|
| April –Juni 2011 | : | Rapat Pembahasan dan Penyempurnaan Proposal<br>Rapat Pembahasan Sistematika Laporan<br>Rapat Pembagian tugas |
| Juli 2011        | : | Pengumpulan data empirik untuk bahan analisis  |
| Agustus 2011     | : | Pengumpulan tugas;<br>Rapat Penyusunan Draft Laporan   |
| September 2011   | : | Penyusunan Laporan Akhir<br>Penggandaan dan Penyerahan Laporan Akhir   |

## BAB II

### KEBERADAAN DAN PENGERTIAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN

#### A. Sejarah Pembentukan Organisasi Masyarakat

Berdirinya Budi Utomo pada tanggal 5 Mei 1908 yang kemudian dapat membangkitkan bangsa ini dengan membentuk kelompok-kelompok terlihat dari berdirinya Sumpah Pemuda pada tanggal 28 Oktober 1928 yang diikuti dengan adanya Jong Java, Jong Sumatera, Jong Ambon. Secara historis keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia diawali oleh perjalanan perjuangan yang didukung oleh kelompok-kelompok atau organisasi masyarakat yang mempunyai keinginan dan tujuan yang sama yaitu kemerdekaan Indonesia, yang terwujud pada tanggal 17 Agustus 1945. Dalam perjalanan perjuangan kemerdekaan Indonesia Kehadiran beberapa organisasi, merupakan fakta yang tidak terbantahkan, karena organisasi-organisasi pada zaman itu mempunyai tujuan yang sama membangun kesadaran masyarakat Indonesia sehingga menghantarkan mampu kemerdekaan Indonesia. Organisasi-organisasi tersebut sampai saat ini, masih diakui keberadaannya dan berkembang dengan cara melakukan kiprahnya di tengah-tengah masyarakat pada berbagai bidang kehidupan sosial kemasyarakatan, misalnya organisasi keagamaan, yang bergerak di bidang pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Organisasi-organisasi dimaksud diantaranya adalah<sup>11</sup>

1. Tahun 1908, Budi Oetomo berbasis subkultur Jawa
2. Tahun 1911, Serikat Dagang Islam, kaum entrepreneur Islam yang bersifat ekstrovert dan politis;

---

<sup>11</sup> Dra.Nia Kania Winayanti, SH,MH,Dasa Hukum Pendirian dan Pembubaran Ormas,Yogyakarta,apustaka Yustisia,2011,hlm,3

3. Tahun 1912, Muhammadiyah dari kultur Islam modernis yang bersifat introvert dan social;
4. Tahun 1912, Indische Party dari subkultur campuran yang mencerminkan elemen politis nasionalisme nonrasial dengan slogan “tempat yang member nafkah yang menjadikan Indonesia sebagai tanah airnya”.
5. Tahun 1913, Indische Social Democratiche Vereniging, mengejawantahkan nasionalisme politik radikal dan berorientasi Marxist.
6. Tahun 1915, Trikoro Dharmo, sebagai imbro Jong Java.
7. Tahun 1918, Jong Java;
8. Tahun 1925, Manifesto Politik;
9. Tahun 1926, Nahdlatoeel ‘Ulama (NU) dari subkultur santri dan ulama serta pergerakan lain seperti subetnis Jong Ambon, Jong Sumatera, maupun Jong Selebes yang melahirkan pergerakan nasionalisme yang berjati diri Indonesia;
10. Tahun 1928, Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928;
11. Tahun 1931, Indonesia Muda.

Keberadaan Organisasi Kemasyarakatan diatas, merupakan sejarah tumbuh dan berkembangnya kesadaran sekaligus ekspresi kebebasan mengeluarkan pendapat dalam konteks berserikan dan berkumpul. Pada pemerintahan Orde baru, secara konkret banyak organisasi kemasyarakatan lainnya berdiri meskipun system politik pada saat itu kurang memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk berekspresi, pembatasan dan larangan untuk kegiatan yang mengarah pada hal-hal politik harus tunduk dan patuh pada satu kendali, yaitu stabilitas nasional. Dalam konteks organisasi kemasyarakatan dan partai politik dikendalikan melalui instrument asas tunggal, yaitu bahwa semua organisasi, baik ormas maupun Parpol harus berasas tunggal, yaitu Pancasila. Sampai saat ini masih terdapat Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) warisan pemerintahan Orde Baru. karena memang ada beberapa ormas yang sengaja dibuat, tumbuh, dan berkembang sebagai penguat kekuasaan pemerintahan Orde Baru. Di sisi lain, ormas-ormas yang

tumbuh dan berkembang dengan keterbatasan berekspresi karena tidak berafiliasi dengan kekuasaan Orde Baru namun tetap mampu menunjukkan jati diri dan eksistensinya. Ormas-ormas yang hidup dan tumbuh pada masa pemerintahan Orde Baru baik yang berafiliasi dengan kekuasaan maupun tidak, misalnya :

- Ormas Kemahasiswaan seperti Himpunan mahasiswa Islam (HMI), Persatuan Mahasiswa islam Indonesia (PMII), Perhimpunan Mahasiswa Katolik Republik Indonesia (PMKRI), dan gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI);
- Ormas SOKSI;
- Kosgoro;
- Ormas kepemudaan seperti Pemuda Pancasila, AMPI, FK-PPI
- Ormas-ormas yang lahir pascareformasi dengan latar belakang ideologi, nama, jenis, serta jumlahnya yang sangat banyak.

Organsiasi-organisasi kemasyarakatan diatas, lahir dari suatu kesadaran, dan sangat memperdayakan masyarakat karena organisasi merupakan manifestasi dari kepedulian dan peran serta masyarakat ,dalam pembangunan bangsa, yang diwujudkan dalam berbagai bentuk program dan kegiatan kemasyarakatan, sesuai dengan visi dan misinya masing-masing, termasuk di dalamnya menyampaikan pandangan, kritikan, dan mungkin konsep tandingan atas berbagai kebijakan yang diambil pemerintah. Namun, kritikan dan konsep tandingan tersebut, tetap berada dalam kerangka dan bermuara pada terciptanya kesejahteraan masyarakat. Menyadari tumbuh dan berkembangnya kesadaran masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara melalui organisasi kemasyarakatan yang mengalami perkembangan sejak awal tahun 1980-an, maka pemerintah bersama DPR akhirnya menerbitkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi kemasyarakatan, sebagai landasan hukum

dan pengakuan secara legal atas keberadaan dan kiprah organisasi-organisasi dimaksud. (Konsideran Umum UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi kemasyarakatan “Masalah Keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan nasional adalah wajar. Kesadaran serta kesempatan untuk itu sepatutnya ditumbuhkan, mengingat pembangunan adalah untuk manusia dan seluruh masyarakat Indonesia. Dengan pendekatan ini, usaha untuk menumbuhkan kesadaran tersebut sekaligus juga merupakan upaya untuk memantapkan kesadaran kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang berorientasi kepada pembangunan nasional).

## B. Pengertian organisasi kemasyarakatan

Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) merupakan perkumpulan masyarakat yang membentuk organisasi yang sifat dan strukturnya teratur, biasanya mulai dari tingkat tertinggi/pusat sampai tingkat terendah/pimpinan di tingkat daerah atau bahkan rukun warga.

- 1) Organisasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu “Organon” dan istilah Latin, yaitu “Organum” yang berarti : alat, bagian, anggota, atau badan<sup>12</sup>. Menurut Baddudu-Zain, organisasi adalah susunan, aturan atau perkumpulan dari kelompok orang tertentu dengan latar dasar ideology (cita-cita) yang sama<sup>13</sup> menurut James D. Mooney mengatakan bahwa : “Organisasi adalah bentuk setiap perserikatan manusia untuk mencapai suatu tujuan bersama”. Selanjutnya, Chester I. Barnard, memberikan pengertian organisasi sebagai suatu system dari aktivitas kerja sama

---

<sup>12</sup> M. Manulang, Dasar-dasar manajemen, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983 hlm 67

<sup>13</sup> Badudu-Zain, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm 967

yang dilakukan oleh dua orang atau lebih). Lebih lanjut ada tiga ciri dari suatu organisasi,<sup>14</sup> yaitu :

1. Adanya sekelompok orang
2. Antar hubungan yang terjadi dalam suatu kerjasama yang harmonis;
3. Kerjasama didasarkan atas hak, kewajiban atau tanggung jawab masing-masing orang untuk mencapai tujuan.

Secara hakiki, organisasi merupakan upaya atau proses terpeliharanya persatuan, dalam kerangka mempertahankan keutuhan organisasi dalam mencapai tujuan organisasinya. Dalam konteks ini, Sejalan dengan itu, Sondang P. Siagian, menerangkan apa itu organisasi dengan melihat dari sisi hakikat organisasi, yaitu bahwa organisasi dapat ditinjau dari tiga sudut pandang, yaitu<sup>15</sup> :

- 1) Organisasi dipandang sebagai wadah;
- 2) Organisasi dapat dipandang sebagai proses;
- 3) Organisasi sebagai kumpulan orang.

Dari uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa sebuah organisasi adalah merupakan tempat dan tempat itu dibentuk oleh para pemrakarsa organisasi yang kemudian menjadi anggota organisasi tersebut. Terbentuknya suatu wadah organisasi itu berangkat dari adanya kesamaan visi, misi, dan/atau ideologi, karena kesamaan visi, dan misi dan ideologi itu kemudian menetapkan tujuan yang sama, terbentuk secara terstruktur dari mulai pimpinan tertinggi sampai terendah, serta menetapkan arah kebijakan dan program kerjanya dalam mencapai tujuan organisasi. Berangkat dari uraian tersebut, maka bahwa suatu organisasi secara hakiki harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

---

<sup>14</sup> M. Manulang,, opcit hlm 68

<sup>15</sup> Sondang P. Siagian, Filsafat Administrasi, Gunung Agung, Jakarta, 1980, hlm. 68

- 1) Adanya pendiri sebagai pemrakarsa terbentuknya suatu wadah organisasi tertentu;
- 2) Mempunyai anggota yang jelas, dimana para pemrakarsa biasanya sekaligus juga sebagai anggota organisasi yang bersangkutan;
- 3) Mempunyai landasan hukum internal organisasi, sebagai aturan main menjalankan organisasi yang disebut Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (Ad/ART) organisasi;
- 4) Adanya kepengurusan organisasi. Organisasi yang baik mempunyai struktur organisasi pada setiap tingkatan wilayah kepengurusannya, dengan kewenangan dan tanggung jawab pada setiap tingkatan kepengurusan yang jelas (job description);
- 5) Mempunyai arah kebijakan dan program kerja yang jelas, yang berlandaskan pada visi dan misi guna mencapai tujuan organisasi;
- 6) Mempunyai sistim kaderisasi dan regenerasi yang jelas, yang berlandaskan pada aspek moralitas, loyalitas, integritas, tanggung jawab, dan prestasi.

Selanjutnya, yang dimaksud dengan “kemasyarakatan” berasal dari kata “masyarakat” yang berarti kumpulan individu yang menjalin kehidupan bersama sebagai satu kesatuan yang besar yang saling membutuhkan, memiliki cirri-ciri yang sama sebagai kelompok<sup>16</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan “kemasyarakatan” adalah hal-hal yang menyangkut masyarakat<sup>17</sup>. Sejalan dengan itu, yang dimaksud dengan “masyarakat” berarti sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama; sedangkan kata “kemasyarakatan” diartikan sebagai perihal (mengenai) masyarakat. Pengertian “organisasi kemasyarakatan” dapat dengan menggabungkan pengertian “organisasi” dengan pengertian “kemasyarakatan”, sebagaimana uraian diatas arti Organisasi kemasyarakatan adalah

---

<sup>16</sup> Badudu-Zain, opcit hlm, 872

<sup>17</sup> ibid



sekelompok orang, yang mempunyai visi, misi, ideology, dan tujuan yang sama, mempunyai anggota yang jelas, mempunyai kepengurusan yang terstruktur sesuai hierarki, kewenangan, dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka memperjuangkan anggota dan kelompoknya di bidang/mengenai/perihal kemasyarakatan seperti pendidikan, kesehatan, keagamaan, kepemudaan, dan lain-lain dalam arti kemasyarakatan seluas-luasnya.

Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985 pasal I, “Organisasi kemasyarakatan adalah organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat warga Negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa untuk berperan serta dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila”. Kemudian dalam penjelasan Pasal tersebut lebih lanjut menjelaskan bahwa, salah satu ciri penting dari organisasi kemasyarakatan adalah kesukarelaan dalam pembentukan dan keanggotanannya. Artinya, anggota masyarakat warga Negara Republik Indonesia diberikan kebebasan untuk membentuk, memilih, bergabung dalam organisasi kemasyarakatan yang diminatinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang maha Esa, atau bergabung terhadap organisasi kemasyarakatan yang mempunyai lebih dari satu ciri dan/atau kekhususan.

Melihat ruang lingkup organisasi kemasyarakatan, maka secara umum organisasi kemasyarakatan, mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

- 1) Organisasi yang dibentuk oleh masyarakat dengan dasar sukarela;
- 2) Alat perjuangan dan pengabdian satu bidang kemasyarakatan tertentu atau lebih;
- 3) Sebagai wadah berekspresi anggota masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 4) Kegiatannya bukan merupakan kegiatan politik, tetapi gerak langkah dan kegiatan dari setiap program organisasinya dapat mempunyai dampak politik.

Sesuai dengan ciri organisasi kemasyarakatan di atas, maka organisasi kemasyarakatan bisa beragam macamnya, tetapi secara umum dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok, yaitu :

1. Organisasi kemasyarakatan yang bergerak dalam satu bidang kekhususan. Organisasi kemasyarakatan yang termasuk dalam kelompok ini, biasanya adalah organisasi profesi seperti, Persatuan Advokat Indonesia (Peradin), Asosiasi Persatuan Sarjana Hukum Indonesia (APHI) Persatuan Insinyur Indonesia (PII), Indonesia Mining Association (IMA), Ikatan Ahli Geologi Indonesia (IAGI), Ikatan Dokter Indonesia (IDI), Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI), Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI), dan lain-lain;
2. Organisasi kemasyarakatan yang bergerak dan/atau mempunyai kegiatan bidang kemasyarakatan lebih dari satu kekhususan, seperti : Muhammadiyah, PBNU, Persis, PUI, HKBP, dan lain-lain dimana dalam praktiknya selain organisasi keagamaan/dakwah, juga bergerak dalam bidang kemasyarakatan lainnya seperti pendidikan, kesehatan, dan persoalan-persoalan sosial lainnya.

### C. Hakikat Organisasi Kemasyarakatan

Menurut Soeryono Soekanto,<sup>18</sup> : "Sifat berkelompok, baik dalam ikatan lepas dalam arti hidup bermasyarakat, maupun berkelompok melakukan ikatan dan/atau menghimpun diri dalam sebuah perkumpulan atau organisasi formal dalam arti terstruktur dan tertata, merupakan naluri ilmiah dari sifat dasar manusia sebagai makhluk social, dan naluri dari manusia untuk selalu hidup dengan orang lain Sedangkan Sifat dasar manusia untuk hidup bermasyarakat

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, Sosiologi Suatu Pengantar, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, Cetakan keenam, 1977, Jakarta, hlm. 94

dalam kehidupan sehari-hari merupakan naluri yang telah ada sejak lahir. Hubungan individu antara manusia dengan manusia secara naluriah menimbulkan reaksi antar individu yang berhubungan tersebut, dan karena reaksi itulah mendorong kecenderungan manusia untuk memberikan keserasian dalam melaksanakan hubungannya. Secara naluri manusia akan selalu hidup berkelompok, meskipun pada saat lahir pada umumnya dilahirkan sendiri. Hal itu disebabkan oleh sifat dasar manusia yang selalu ada keinginan menjadi bagian dari manusia lainnya, yang berada disekelilingnya dan menjadi satu dengan suasana alam sekelilingnya. Adanya hidup berkelompok antar manusia, tentu saja secara alamiah akan menimbulkan interaksi atau hubungan satu sama lain. Interaksi tersebut, bukan hanya hubungan antar manusia dalam kelompok yang bersangkutan, tetapi berinteraksi dengan alam sekelilingnya dimana manusia itu hidup dan bertempat tinggal, misalnya berinteraksi dengan memanfaatkan alam sebagai sumber kehidupan. Di laut, manusia akan menjadi nelayan untuk menangkap ikan, apabila alam sekitarnya hutan, maka manusia akan berburu untuk mencari makanannya”

Karena sifat dasar manusia adalah menjadi bagian dari manusia lainnya maka mempertahankan hidup, secara nyata pada umumnya dilakukan juga secara berkelompok, misalnya berburu dilakukan oleh beberapa orang, dimana hasilnya dibagi secara proposional. Dalam kerangka menciptakan kebersamaan, senasib sepenanggungan, setiap anggota kelompok harus sadar, bahwa individunya merupakan bagian dari kelompok yang bersangkutan. Dengan demikian, individu tersebut, juga harus menyadari adanya hubungan timbal balik, baik antara dirinya dengan anggota kelompok lainnya, maupun antara dirinya dengan kelompok bersangkutan dimana dia menjadi salah satu anggotanya. Faktor dasar yang akan mempererat tali kekeluargaan antara kelompok bersangkutan, adalah adanya sifat kebersamaan, senasib sepenanggungan, guna mencapai tujuan bersama. Suasana kebersamaan itu harus terus menerus dipupuk dan dipertahankan dengan cara menekan perbedaan seminimal mungkin, atau mengambangkan sikap perbedaan itu sebagai suatu rahmat yang merupakan landasan untuk memperkaya pemikiran,

dalam rangka menciptakan inovasi-inovasi gerak langkah organisasi sebagai kerangka pengembangan kelompok bersangkutan, bukan diperuncing sebagai awal dan pangkal perpecahan.

Interaksi yang rentan akan perpecahan dalam kelompok biasanya cenderung terjadi pada sebuah organisasi yang lebih besar dari sisi jumlah anggota kelompoknya. Sedangkan hubungan erat satu sama lain dari anggota-anggota kelompok dimaksud biasa ditemukan pada kelompok-kelompok kecil. Berkaitan dengan itu pula, Charles Horton Cooley dalam bukunya "Social Organization (1909)" menyebutkan bahwa kelompok-kelompok tersebut dapat dibedakan ke dalam primary group dan secondary group, yang diterjemahkan sebagai "kelompok utama" dan "kelompok sekunder"<sup>19</sup> Selanjutnya yang dimaksud dengan primary group adalah : Kelompok-kelompok yang ditandai cirri-ciri kenal-mengenal antara anggota-anggotanya serta kerjasama erat yang bersifat pribadi. Sebagai hasil hubungan yang erat dan bersifat pribadi tadi, adalah peleburan daripada individu-individu dalam satu kelompok. Sehingga tujuan individu-individu juga tujuan kelompoknya. Secara substansi, bahwa cirri dari primary group adalah adanya hubungan yang erat antara individu anggota kelompoknya, lebih kecil, bersifat konkret, misalnya keluarga, teman sepermainan, dan rukun tetangga, dimana individu-individunya itu meleburkan diri secara sukarela demi kepentingan kelompoknya. (semangat kebersamaan untuk berkorban demi kepentingan dan tujuan bersama). Dasar hubungan tersebut adalah memiliki ikatan kebersamaan dan persatuan yang memang telah dikodratkan dalam kehidupan manusia. Kendati demikian pada kenyataan masyarakat yang modern saat ini jauh lebih kompleks dan rumit. Memberdayakan masyarakat dalam Interaksi sosial sebuah komunitas mempunyai makna yang lebih jauh dan dalam hubungan atau interaksi yang terjadi bukan hanya sebatas memenuhi keinginan dan tujuan bersama saja,

---

<sup>19</sup> Op.cit hlm 101

tetapi harus ditopang oleh sebuah jiwa pengorbanan yang jauh lebih besar, dijalankan oleh sebuah system yang kuat, melalui kebijakan dan program kerja terukur dan terarah, diatas landasan aturan main atau hukum yang secara normative mengakomodasi kepentingan yang lebih luas. Dimana pencapaian tujuan dan kepentingan bersama, dalam meraih tujuan dimaksud harus menghindari cara-cara yang dilarang oleh norma-norma dan hukum. Di sini, kita dapat mempelajari untuk siapa tujuan tersebut dicapai, bagaimana atau dengan cara apa sebuah tujuan diraih. Meskipun secara konkret, bahwa berhimpunnya individu-individu dalam sebuah kelompok berangkat dari kesamaan visi, misi, dan ideology untuk mencapai tujuan bersama, tetapi bukan berarti bahwa cara mencapai tujuan dilakukan dengan menghalalkan segala cara sehingga merugikan pihak atau kelompok lain. Juga demikian, bahwa bukan berarti bahwa tujuan itu, hanya ditujukan untuk kelompoknya semata secara eksklusif, sedangkan pihak lain tidak boleh mengambil manfaat dari kelompok dimaksud. Artinya, bahwa kelompok social tertentu meskipun dari sisi visi, misi dan ideology boleh saja eksklusif, tetapi dalam tararan implementasi pencapaian tujuan dan output tujuan yang dicapai, seharusnya tujuan organisasi berorientasi pada aspek manfaat yang bias diterima oleh kelompok atau pihak lain.

Aspek kemaslahatan umum itulah yang menjadi landasan utama dalam melakukan interaksi sosial di tengah-tengah masyarakat umum, dan dalam konteks itu, Islam memberikan arahan kepada ummatnya agar menjadi ummat terbaik bagi manusia lainnya, yaitu kemaslahatan umum yang lebih luas harus diutamakan atas kemaslahatan yang khusus (golongan atau kelompok tertentu)<sup>20</sup>. Dengan demikian organisasi atau kelompok yang ada dan berkembang pada saat ini harus merefleksikan sebuah organisasi modern, dengan melakukan akomodasi kepentingan yang lebih luas, dan bekerja

---

<sup>20</sup> Muhammad Iqbal, Fiqh Siyarah Kontekstualisasi doktrin Polilik Islam, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2001, hlm, 18

dengan berorientasi pada aspek out come bagi sebanyak-banyaknya manusia di samping kelompoknya.

Memperhatikan uraian diatas, maka ciri-ciri organisasi kemasyarakatan tidak cukup atau terbatas pada ciri-ciri sebagaimana diuraikan diatas, tetapi juga harus mempunyai karakter hakiki, yaitu sebuah organisasi yang dalam kiprah dan gerak langkahnya menampilkan karakter sebagai berikut :

- 1) Menyusun dan melaksanakan program kerja yang tidak hanya berorientasi untuk mencapai tujuan kelompoknya saja, tetapi harus memberikan kemaslahatan seluas-luasnya bagi kepentingan manusia secara keseluruhan;
- 2) Bersifat partisipatif aktif dan berani melakukan koreksi demi kebenaran dan kemaslahatan manusia pada umumnya.

#### D.Peran dan Tangungjawab Organisasi Kemasyarakatan

Kemajuan teknologi menciptakan kemudahan dalam berbagai aspek kehidupan, letak negara yang berbeda yang dipisahkan oleh benua tidak lagi menjadi halangan. Sarana komunikasi telah dengan mudah dapat diakses bukan saja oleh Negara secara kelembagaan, tetapi juga dapat dipergunakan oleh setiap individu. Kenyataan ini selain memberikan dampak positif, juga sedikit banyak mempengaruhi pola dan pergeseran kebudayaan dalam Negara masing-masing. Kemudahan komunikasi dan akses oleh setiap individu di beberapa Negara, telah menggeser paradigma pola pikir masyarakat, yaitu semakin tingginya harapan dan tuntutan akan hak-hak dari yang sebelumnya hanya terbatas pada pemenuhan kesejahteraan lahiriah semata, bergeser menjadi tuntutan kesejahteraan secara lebih luas, yang termasuk di dalamnya hak-hak untuk memperoleh kesempatan berkspresi secara politik.

Terbukanya akses interaksi antar individu satu warga Negara dengan warga Negara lainnya, telah memperluas teori zoom politicon yang dikemukakan Aristoteles. Kalau pada saat itu Aristoteles mungkin hanya melihat bahwa manusia sebagai mahluk sosial dalam kaitan hubungan antara

manusia dalam arti kehidupan bermasyarakat dalam konteks Negara kota, yang dalam hal hubungan dan akses terbatas pada ruang lingkup anggota Negara yang bersangkutan, maka dalam konteks zoom politicon yang berlangsung saat ini adalah interaksi antara individu tidak hanya terbatas pada lingkup yang sempit sebagaimana pada zaman Aristoteles hidup, tetapi terjadi interaksi yang bersifat lintas benua. Hal itu sudah barang tentu hal itu ditandai berlangsungnya hubungan antar individu yang bersifat lintas agama, suku, bangsa, tingkat sosial, dan peradaban. Dengan demikian Negara dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara saat ini, tidak akan dapat dipisahkan dari pengaruh global.

Pengaruh dunia internasional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara suatu Negara saat ini tidak dapat dihindari. Kesepakatan perdagangan internasional untuk tidak melakukan penolakan atas arus barang yang masuk ke suatu Negara. Kondisi ini secara langsung akan mengorbankan kepentingan dan keberlangsungan kegiatan ekonomi Negara tertentu yang secara teknis dan ekonomis belum siap menerima kenyataan persaingan bebas tersebut. Globalisasi kenyataannya belum bisa bersahabat dengan rakyat Indonesia karena belum siap bersaing terlihat dengan semakin memburuknya perekonomian, surplus perdagangan dalam negeri tidak berkorelasi dengan capaian kesejahteraan rakyat secara keseluruhan, karena pertumbuhan itu hanya merupakan pertumbuhan makro. Hal ini tidak berkorelasi kesejahteraan rakyat, masih banyaknya jumlah rakyat miskin yang ada. Kondisi itu kemudian diperparah oleh perilaku buruk birokrasi Negara yang korup. Perubahan ini kemudian digunakan oleh sekelompok masyarakat untuk mengadakan aktivitas di berbagai bidang kehidupan (budaya, politik, ekonomi, hankam, dan agama) serta pengaruh globalisasi yang berlangsung terus-menerus tanpa batas ruang dan waktu, telah mendorong terjadinya perubahan struktur dalam masyarakat, dan semakin berkembang suatu masyarakat maka semakin banyak pengelompokan dan pelembagaan yang terbentuk. Dengan demikian susunan masyarakat itu tidak hanya didukung oleh perseorangan sebagai anggota masyarakat, tetapi juga oleh pengelompokan tersebut.

Kenyataan itu mendorong terbentuknya kelompok-kelompok yang kecil dalam masyarakat yang menguasai berbagai sector ekonomi. Untuk menghindari kondisi itu terus berkembang (kesejahteraan sosial di dalam masyarakat) maka harus dirumuskan sebuah aturan main dalam bentuk hukum yang berfungsi melakukan rekayasa agar mendorong terciptanya keseimbangan di dalam masyarakat. Dengan demikian hukum benar-benar digunakan sebagai rekayasa sosial untuk mendorong kehidupan masyarakat kearah yang lebih baik, yaitu terciptanya struktur sosial masyarakat yang seimbang, antara proporsi kekuatan masyarakat kelas atas, menengah, maupun bawah, sehingga akan terjalin interaksi yang bersifat saling membutuhkan dan saling menguatkan satu sama lain.. jadi bukan hubungan atau interaksi yang timpang, yaitu berjalannya hubungan penindasan dan pemerasan sumber daya masyarakat miskin sebagai mesin ekonomi oleh dan bagi kepentingan kelompok atas dan menengah. Dalam sejarah disebutkan bahwa revolusi dan perlawanan kalangan bawah yang secara sadar menuntut kesetaraan, keadilan, dan perlakuan yang sama justru pada akhirnya menimbulkan instabilitas dalam kelompok masyarakat. Keberadaan Organisasi Kemasyarakatan dalam hal ini sangat berperan turut serta menyuarakan kepentingan masyarakat.

Pada era reformasi ini dengan segala kelebihan dan kekurangannya, secara konkret berupaya untuk mencoba menghadapi tantangan dan memenuhi harapan rakyat yang semakin tinggi tuntutananya atas persoalan kemasyarakatan yang bersifat semakin kompleks. Dengan demikian masalah sosial, ekonomi, dan budaya yang dihadapi semakin kompleks, sehingga kita tidak dapat lagi hanya mengandalkan bentuk-bentuk organisasi pemerintahan yang konvensional untuk mengatasinya.<sup>21</sup> Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa : “Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah

---

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca-Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006 hlm.7



(lokal) sama-sama terlibat dalam upaya eksperimental kelembagaan yang mendasar dengan aneka bentuk organisasi baru yang diharapkan lebih mendorong keterlibatan sektor swasta dalam mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam mengatasi persoalan ekonomi yang terus menurun.<sup>22</sup>

Selanjutnya, selain eksperimental kelembagaan pemerintahan sebagaimana diuraikan diatas, maka jika berkaitan dengan lembaga swasta sebagaimana dimaksud Jimly, bahwa bukan hanya terbatas pada lembaga swasta yang secara kelembagaan berkaitan erat langsung dengan persoalan ekonomi semata, seperti perseroan terbatas dan/atau kelembagaan keuangan lainnya, yang dianggap dapat memecahkan persoalan kebutuhan biaya untuk mendorong bergeraknya sector ekonomi di daerah terkait, yang secara financial tidak dapat dibiayai atau dilakukan oleh pemerintah akibat keterbatasan anggaran yang tersedia. Sebagaimana diuraikan diatas, bahwa persoalan Negara dan pemerintah bukan semata-mata urusan dan/atau yang berkaitan dengan ekonomi saja, tetapi juga meliputi berbagai aspek kehidupan budaya, politik, agama, dan lain-lain. Dengan demikian, lembaga kemasyarakatan tersebut dapat diartikan sebagai lembaga lain yang keberadaannya bukan di bawah organ pemerintahan. Lembaga kemasyarakatan tersebut dapat berupa Lembaga Swadaya masyarakat (LSM) dan Organisasi kemasyarakatan (ormas). Kedua lembaga ini sebagai lembaga swasta, karena berciri kemandirian, yaitu didirikan dibangun atas prakarsa dan kesadaran para pendiri dan anggota atau pengurusnya, sehingga secara struktural lebih independen karena secara umum berada di luar struktur pemerintahan resmi.

Sejarah tentang keberadaan dan kiprah organisasi kemasyarakatan yang terbentuk jauh sebelum kemerdekaan Indonesia, maka ormas mempunyai peranan penting dan sentral dalam membangun dan membina kesadaran berbangsa dan bernegara para anggota ormas khususnya dan masyarakat

---

<sup>22</sup> Ibid

pada umumnya. Ormas-ormas ini tidak saja bergerak dalam tataran keagamaan, tetapi telah merambah pada beberapa garapan dan persoalan soal kemasyarakatan pada umumnya. Contohnya :

- 1) Kegiatan pendidikan dengan mendirikan lembaga pendidikan mulai dari tingkat prasekolah (taman kanak-kanak) sampai dengan tingkat perguruan tinggi;
- 2) Kegiatan pelayanan kesehatan, dengan munculnya berbagai rumah sakit yang didirikan atas prakarsa ormas-ormas
- 3) Kegiatan pelayanan social lainnya, misalnya pembinaan anak terlantar dan anak jalanan berupa pendirian rumah-rumah singgah.

Keberadaan organisasi kemasyarakatan (Ormas) di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari faktor sejarah, reformasi, demokrasi dan desentralisasi. Masing-masing memiliki karakteristik. Perbedaan karakteristik Ormas ini bisa dilihat dari sifat atau karakteristik, hubungan keagamaan, etnisitas hingga hubungan dengan pemerintah daerah<sup>23</sup>. Dr. Laurens Baker dan Dr. Lee Wilson mencontohkan beberapa Ormas di daerah, seperti Forum Betawi Rempug (FBR) di Jakarta, Komando Adat Dayak (KAD) di Kalimantan, Pecalangan di Bali dan Brigade Manguni di Minahasa. Dari beberapa Ormas yang sempat mereka teliti ini ada yang memang secara legal memperoleh mandat dari pemerintah dan masyarakat seperti Pecalangan. "Pecalangan jelas Ormas yang punya mandat dari pemerintah daerah dan masyarakat, sementara yang lain tidak. Di samping itu fokus kegiatan mereka pun berbeda, ada yang ke ekonomi seperti KAD. Namun, ada yang lebih kompleks seperti FBR dengan semboyannya 3S (salat, sekolah dan silat)," kata Baker di depan peserta seminar terdiri mahasiswa dan umum.

---

<sup>23</sup> Tentang Ormas ini mengemuka dalam Seminar dengan tema "State of Anxiety, dan Ormas dan Negara hukum di masa kini" di Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gajah Mada Kamis (24/2) tampil sebagai pembicara dalam seminar tersebut dua peneliti tamu PSKK yaitu Dr. Laurens Baker (Nijmegen, Belanda) dan Dr. Lee Wilson (Cambridge, UK).

Terkait desentralisasi, diakui Baker, posisi sejumlah Ormas di berbagai daerah masih relatif kuat seperti yang berada di pusat. Tingkat kepercayaan masyarakat pun masih tinggi kepada mereka dibanding kepada institusi negara. Ini sangat mungkin terjadi karena perhatian Ormas kepada realita yang dihadapi masyarakat seringkali lebih bagus dibanding perhatian dari negara. "Di tataran bawah misalnya soal perkawinan hingga kematian, Ormas justru sering membantu secara riil sehingga hal itulah yang menjadikan kepercayaan masyarakat kepada Ormas masih tinggi," kata Baker.

Menurut Wilson, seiring dengan pergantian rezim serta desentralisasi Ormas di Indonesia pun seolah menjadi terbagi-bagi di berbagai daerah. Dengan semboyan yang mereka miliki, seperti Ormas anti KKN, berjuang untuk HAM, cinta damai, peningkatan kesejahteraan masyarakat, serta ikut menegakkan hukum, membuat Ormas memperoleh simpati dari masyarakat. Dengan posisi tawar yang mereka miliki, termasuk melalui cara-cara kekerasan, keberadaan Ormas di Indonesia telah masuk di berbagai ranah. Baik itu memang secara jelas menunjukkan sebagai Ormas layaknya 'preman' mengandalkan kekerasan dalam setiap aktivitas, berhubungan di sektor bisnis, hingga masuk di ranah politik.

Semua orang selama ini sudah tahu Ormas yang memang memiliki keterkaitan dan berafiliasi dengan partai politik tertentu. Mobilitas mereka pun semakin tinggi masuk hingga ranah bisnis," ujar Wilson sambil menambahkan, ke depan antara Ormas dan pemerintah sangat memungkinkan untuk saling kerja sama dan memberi keuntungan. Nahdlatul Ulama mengajak Pemerintah untuk mengarahkan organisasi kemasyarakatan agar menjadi lebih Pancasila, kata Ketua Badan Kominfo dan Publikasi Pengurus Besar Nahdlatul Ulama Sulthan Fatoni di Jakarta. "Revisi Undang Undang No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan dapat dijadikan momentum untuk menata kembali rasa kebangsaan dan nasionalisme kita sebagai manusia yang hidup di Indonesia," Revisi UU Ormas yang sedang berproses di DPR RI, kata Sulthan,

harus secara tegas mengatur bahwa asas ormas tidak bertentangan dengan Pancasila, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Menurut Sulthan, wajah kelompok masyarakat Indonesia pascareformasi makin berwarna, termasuk warna wajah kelompok masyarakat yang menjauh dari Pancasila. "Era reformasi sebagai tonggak pengembangan demokrasi nun jauh di sana terindikasi telah dimanfaatkan untuk menggeser orientasi dari Pancasila menjadi ekstrem kanan, atau ekstrem kiri. Ini harus dihindari," katanya.

Sementara itu Ketua Lembaga Penyuluhan dan Bantuan Hukum Pengurus Besar Nahdlatul Ulama Andi Najmi Fuadi mengingatkan agar Badan Legislasi DPR RI berhati-hati dalam menyusun formula hak dan kewajiban organisasi. Dikatakannya, keseimbangan hak dan kewajiban suatu organisasi akan memudahkan masyarakat berdaya dengan memanfaatkan suatu organisasi. "PBNU menekankan agar UU ini menjamin kesamaan dan keadilan hak dan kewajiban. Ormas harus menjaga, memelihara, dan mempertahankan NKRI dan ideologi negara. Di sisi lain negara juga berkewajiban melakukan pembinaan dan menjaga kelangsungan suatu ormas," katanya.

#### Tanggungjawab Ormas Secara Umum

Kehadiran Organisasi Kemasyarakatan di Indonesia merebak bersamaan dengan meningkatnya program pembangunan yang sekaligus menimbulkan marginalisasi masyarakat. Kewajiban dan Tanggung Jawab ormas sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD-ART yang dimuat dalam organisasi non pemerintah (NGO) dengan mitos berdedikasi kepada masyarakat, sehingga melahirkan gerakan alternatif dan inovatif, yang umumnya mengandung kesan bermacam ragam, terbentang dari simpatik sampai sinisme. Kegiatan ormas yang umumnya kritis tapi juga bergantung pada proposal dana, kadang juga menimbulkan tanda tanya. Terlepas dari kelemahan internalnya, keberadaan ormas sendiri dipandang bermanfaat. Dalam keberadaannya yang tidak utuh itulah masyarakat

menyimpan harapan, sementara yang lain juga mencurigakan. Apa sebenarnya LSM atau ormas ini kadang sulit didefinisikannya.

Istilah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) mulai populer sekitar tahun 1970-an sebagai pengganti istilah sebelumnya yaitu Organisasi Non Pemerintah (ORNOP) yang merupakan terjemahan langsung dari istilah bahasa Inggris Non Government Organization (NGO). Diperkirakan istilah LSM lazim digunakan, beranjak dari rujukan yang dikemukakan Dr. Sarino Mangunpranoto dalam pertemuan antar ORNOP di Ungaran, Jawa Tengah pada tahun 1978. Dalam pertemuan tersebut diusulkan nama pengganti ORNOP dengan sebutan Lembaga Pembinaan Swadaya Masyarakat (LPSM) yang kemudian berubah menjadi Lembaga Pengembangan Masyarakat (LPM) dan yang terakhir berubah menjadi LSM.

Perubahan istilah yang dilakukan dengan pertimbangan karena timbulnya kesan dan anggapan negatif bahwa istilah ORNOP seakan-akan sebagai lawan Pemerintah. Sedang dilakngan aktivisnya sendiri pada waktu itu ada kesadaran bahwa gerakan mereka sendiri dilandasi dengan satu misi positif yakni mengembangkan kemandirian dan membangun keswadayaan.

Oleh karena kegiatannya dipandang bermanfaat bagi masyarakat dan keberadaannya tidak bisa dibaikan, dalam perkembangan LSM diformalkan penggunaannya melalui Undang-Undang Nomor 4/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Lingkungan Hidup, sebagaimana disebutkan LSM berperan sebagai penunjang bagi pengelola lingkungan hidup yang mencakup antara lain kelompok profesi, hobi dan minat.

Karena dalam UU tersebut mencakup pengertian LSM secara umum yang dapat menampung seluruh ruang lingkup LSM yang meliputi bidang hukum, sosial kemasyarakatan, pembangunan pedesaan, ekonomi, koperasi dan sebagainya, kemudian pemerintah dalam hal ini Departemen Dalam Negeri membuat pengertian baru dalam rangka kebijakannya sebagaimana tertuang

dalam instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 8 tahun 1990 tentang Pembinaan LSM. Dalam peraturan ini LSM diartikan sebagai salah satu komponen kemasyarakatan yang bercirikan keswadayaan, kemandirian dan kebersamaan dalam rangka meningkatkan partisipasinya untuk mensukseskan Pembangunan Nasional.

Bagaimanapun juga, LSM ingin memperjuangkan terwujudnya masyarakat adil dan sejahtera. Aspirasi sejati LSM adalah aspirasi “kelas menengah” dan berpihak pada perjuangan masyarakat. Fokus perhatian LSM adalah segi-segi penting dalam pembangunan yang belum memperoleh perhatian yang memadai, baik dikalangan birokrat maupun masyarakat sendiri. LSM bergerak pada bagian-bagian yang dipandang masih lemah dari program-program pemerintah serta yang memerlukan dorongan atau rangsangan dari luar.

Dari seluruh kegiatan LSM, pada umumnya mengandung beberapa karakteristik yang bisa dicermati sebagai berikut :

- 1) LSM ingin mengoreksi jalannya pembangunan yang bersifat elitis dengan pola partisipatif. Pola partisipatif ini akan selalu diikuti dengan upaya menimbulkan swadaya masyarakat.
- 2) LSM memperjuangkan pola pembangunan alternatif yang berorientasi kerakyatan dan berwawasan lingkungan.
- 3) LSM mengaitkan perkembangan ekonomi dengan proses demokratisasi berdasarkan paham HAM dalam pengertian pembangunan merupakan realisasi HAM.

Karena itu tidaklah mengherankan jika dewasa ini timbul anggapan bahwa semua kegiatan LSM berasal dari pemikiran kritis berdasarkan nilai-nilai dan pandangan tertentu. Program LSM yang sering dikampanyekan secara vokal adalah keadilan sosial, demokrasi, partisipasi swadaya, keterbukaan,

HAM, keseimbangan lingkungan hidup serta kelestarian sumber daya alam, dan lainnya.

Dewasa ini peranan LSM telah meluas lagi hampir ke semua segi kehidupan masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas maupun taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat atas dasar swadaya. Kehadiran LSM sebagai peran serta masyarakat makin beragam dan meningkat jumlahnya. Berdasarkan hasil pendapat sementara dari Departemen Dalam Negeri sudah tercatat sebanyak 14.250 LSM yang terbagi dalam 10 jenis kegiatan yaitu

- 1) Bidang Usaha Kesejahteraan Sosial,
- 2) Bidang Pendidikan,
- 3) Bidang Keagamaan,
- 4) Bidang Pertanian,
- 5) Bidang Kehutanan,
- 6) Bidang Lingkungan,
- 7) Bidang Kesehatan,
- 8) Bidang Koperasi,
- 9) Bidang Hukum/Advokasi dan
- 10) Bidang Perdagangan.

Kesepuluh bidang kegiatan yang digeluti oleh LSM tersebut menunjukkan bahwa hampir seluruh sektor pembangunan sebagaimana termuat dalam GBHN telah dijangkau oleh LSM. Dengan demikian LSM dimasa kini dan mendatang akan menjadi tumpuan harapan masyarakat yang diharapkan dapat menggerakkan seluruh potensi sumber daya guna pembangunan nasional.

Terdapat beberapa pendapat tentang keberadaan Ormas saat ini di tengah-tengah masyarakat, misalnya anggapan miring bahwa ormas hanya merupakan biang keladi atau pangkal dari berbagai keributan, ketidaktenteraman, dan bentrokan yang ujung-ujungnya banyak merugikan

masyarakat. Anggapan itu, tidak dapat dipisahkan sepenuhnya apabila kita melihat kenyataan bahwa banyak kegiatan yang berbalut dan berbaju ormas tetapi dalam praktiknya bukan memberikan kontribusi pemberdayaan terhadap masyarakat, tetapi justru menjadi beban masyarakat. Padahal, apabila kita melihat sejarah secara proporsional, maka kita akan menemukan kiprah ormas yang secara obyektif bukan hanya berperan dalam pemberdayaan masyarakat, tetapi lebih dari itu, ormas-ormas itu telah berjasa mendorong sikap dan sifat patriotism pengorbanan pada masa perjuangan kemerdekaan. Contoh konkret peranan ormas secara umum yang telah berjasa dalam proses kemerdekaan Negara kita adalah Syarikat Dagang Islam (SDI) yang kemudian berubah menjadi Syarikat islam, Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, Persatuan Umat islam (PUI), dan lain-lain.

Keberadaan ormas-ormas besar keagamaan dicirikan oleh landasan ruh pendirian organisasi itu, yang tidak lain berlandaskan pada kesadaran ideologi untuk membangun jati diri dan kepribadian masyarakat secara baik yang berdasarkan pada ahlaqulkarimah, sehingga dalam tataran kegiatannya telah mampu menggerakkan swadaya masyarakat secara efisien serta berorientasi pada kaum lemah, yang kuga menghadirkan konsep-konsep alternative yang terkadang tidak terjaqnhgkau oleh pemerintah secara kelembagaan, sehingga lebih bersifat inovatif. Melihat kiprahnya yang begitu besar hampir pada setiap bidang kehidupan, maka keberadaan ormas-ormas tersebut dianggap telah mampu melakukan transformasi sosial di tengah-tengah masyarakat.

Mencermati kiprah ormas-ormas besar dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia, maka rasa kurang bijak kalau kemudian melakukan generalisasi bahwa ormas hanya bisa melakukan keributan dan kericuhan saja, karena jauh hari sebelum kemerdekaan dicapai, telah ada ormas-ormas yang secara riil melakukan peran dan fungsinya di tengah-tengah masyarakat, sehingga secara nyata ormas-ormas itu juga mampu melahirkan pemimpin-pemimpin yang berkualitas dan berdedikasi tinggi, bukan hanya untuk tataran intern organisasinya, tetapi secara nyata tokoh ormas-ormas tersebut juga banyak



berkiprah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, baik dalam tataran resmi di dalam struktur pemerintahan maupun dalam konteks kegiatan sosial, ekonomi, budaya, dan politik nasional. Dengan demikian dalam abad modern yang ditandai oleh infrastruktur dan teknologi yang berkembang pesat, agar ormas tetap dapat berperan dan eksis di tengah-tengah masyarakat maka harus melakukan fungsinya sesuai dengan landasan organisasinya masing-masing. Wujud dari peran serta tersebut, secara konkret harus dirumuskan dan diterjemahkan ke dalam program-program kerja secara teknis sesuai dengan perkembangan dan tantangan zaman pada saat ini. Kecermatan perumusan program kerja merupakan salah satu langkah awal pengakuan akan eksistensi ormas tersebut. Ini artinya, akan terjadi seleksi secara ilmiah, dimana ormas yang benar-benar melakukan kiprah demi pemberdayaan masyarakat yang akan terus memperoleh tempat dan dukungan dari masyarakat, sementara ormas yang hanya mementingkan kepentingan kelompoknya secara sempit akan dengan sendirinya tersingkir dari kehidupan masyarakat.

#### E. Perbedaan Organisasi Kemasyarakatan dan Lembaga Swadaya Masyarakat

Saat ini terdapat kelompok atau organisasi lain selain organisasi kemasyarakatan yang peran dan bergerak untuk dan demi kepentingan masyarakat. Namun, secara organisasi bentuknya relative lebih sederhana apabila dibandingkan dengan Organisasi Kemasyarakatan pada umumnya, tetapi dalam tataran kiprahnya di tengah-tengah masyarakat mempunyai peran dan suara (biasanya dalam konteks kritik, khususnya dalam membela kepentingan masyarakat yang termajilankan, yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang kurang tepat) yang terkadang mampu mengalahkan peran organisasi kemasyarakatan. Organisasi ini lebih dikenal dengan nama Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Secara harfiah, LSM mengandung makna yang sangat luas. Setiap kegiatan yang dilakukan dengan upaya sendiri oleh dua orang atau lebih, pada hakikatnya dapat disebut LSM Selanjutnya

LSM mulai timbul secara permanen pada awal tahun 1970-an. Organisasi ini semula diberi istilah “Organisasi Non Pemerintah” disingkat “Otnop”, sebagai terjemahan dari “Non Government Organization” disingkat “NGO”. (NGO dipergunakan di kalangan Perserikatan bangsa Bangsa/PBB, yaitu : Lembaga Swadaya Masyarakat atau Non Government Organization adalah sebutan untuk organisasi yang diprakarsai, dibangun serta dikembangkan oleh pihak swasta yang mempunyai komitmen dengan proses perubahan sosial yang lebih menguntungkan masyarakat kebanyakan lapisan bawah, dimana organisasi ini memiliki “idiologi” pembangunan, yaitu partisipasi).

Melihat karakter dan akar keberangkatan pembentukan LSM, maka dalam kenyataannya LSM dapat diartikan secara luas, yang berarti bahwa setiap organisasi yang dibentuk atas prakarsa sendiri dan dalam kegiatannya menghidupi dirinya sendiri, dan tidak dibentuk atas prakarsa masyarakat dapat dikategorikan sebagai LSM. Namun, bukan berarti dalam tataran kiprahnya selalu bertentangan dengan kebijakan dan program pemerintah. LSM dapat juga menempatkan diri sebagai partner pemerintah, yaitu melakukan filling atau mengisi program-program yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintah. Pemilihan nama LSM dianggap lebih familier, lebih luas, dan akomodatif dari sisi kiprahnya di tengah-tengah masyarakat, dibandingkan dengan pemakaian Ornop yang dianggap selalu berkonotasi selalu berseberangan dan/atau menentang kebijakan pemerintah. Pendapat itu muncul, tidak lain karena tendensi Ornop lebih pada titik berat organisasi yang bukan dibentuk oleh pemerintah. Dengan demikian “ornop” bukan hanya LSM, akan tetapi meliputi semua organisasi di luar organisasi pemerintah. Ciri-ciri LSM menurut Emil Salim<sup>24</sup> adalah :

1. Bebas mencari anggota, memilih, dan menentukan pimpinan pengurusnya;
2. Bukan organisasi massa;

---

<sup>24</sup> Emil Salim, Tanpa pamrih dalam Rangka Pembinaan Pedesaan, LP3ES, Jakarta, 1989, hlm. 69

3. Keanggotaan terbatas, bias berdasarkan minat, hobi, profesi, atau orientasi yang sama;
4. Orientasi pembangunan;
5. Motif nirlaba;
6. Bukan bagian atau perpanjangan lengan pemerintah atau aparat, tidak tergantung pada pembinaan aparat;
7. Bersedia bekerja dalam system pemerintahan yang berlaku dan bebas bergerak dalam ruang kendala pemerintah yang ada;
8. Bias dikaitkan dengan program pembangunan dan/atau pembangunan daerah;
9. Dimungkinkan melakukan kerjasama dan mempunyai forum kerjasama;
10. Menerima asas Pancasila.

Agak berbeda dengan Emil Salim, Sebastian saragih, berpendapat, bahwa istilah anggota tidak ada dalam LSM, yang ada partisipasi, mitra kerja, ataupun dampingan. Lebih lanjut yang disebut LSM menurut Sebastian Saragih<sup>25</sup> adalah : Lebih lanjut dikemukakan bahwa, LSM mempunyai otonomi sendiri-sendiri dan sangat kreatif dalam proses pemecahan masalah. Dia juga bias berhubungan dengan siapa saja dalam proses pemecahan masalah : “Yang pasti LSM adalah organisasi. Mempunyai pengurus, tetapi tidak mempunyai anggota, yang ada mitra kerja. Posisi kelompok dampingan (KSM) setara dengan pendamping (LSM). Ini sangat membedakannya dengan organisasi kemasyarakatan”.

Sifat kemandirian, otonom, kreatif dalam mencari solusi atas masalah yang dihadapi, dengan orientasi program langsung menyentuh kepentingan dan kebutuhan masyarakat kalangan bawah adalah cirri lain dari LSM. Sehingga LSM secara kelembagaan mempunyai cirri-ciri yang sangat spesifik baik dari

---

<sup>25</sup> Sabastian Saragih, Membedah Perut LSM, Puspa Swara, Jakarta, 1995 hlm.5

sisi orientasi program maupun pola kerja yang dilakukan dibandingkan dengan organisasi lainnya. Menurut Suwanto Juni<sup>26</sup> Ciri-ciri itu adalah :

- 1) Kegiatannya berkelanjutan dan tetap berpihak kepada masyarakat lemah;
- 2) Tidak birokratis ataupun hierarkis, dibangun atas dasar kebersamaan; Kegiatannya didasarkan pada masalah dan kebutuhan nyata masyarakat lemah, dan berangkat dari pemahaman masyarakat tersebut;
- 3) Proses yang dilakukan adalah proses penyadaran.

Selanjutnya, M. Nasihim Hasan<sup>27</sup> mengemukakan bahwa cirri LSM adalah bersifat independen, non-profit, dan mekanisme pengambilan keputusan dilakukan secara kolektif. Lebih jelasnya mengemukakan cirri-ciri LSM sebagai berikut:

- a. Didirikan atas inisiatif kelompok;
- b. Independen dalam menentukan kejikajan, program maupun sasaran;
- c. Berorientasi non-profit dan kerjasama atas pembelian;
- d. merupakan) arena partisipasi masyarakat dan pengambil keputusan secara kolektif.

Mencermati uraian diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa LSM mempunyai cirri-ciri sebagai berikut :

- 1) Didirikan atas inisiatif dan kesadaran kelompok;
- 2) Bersifat independen dalam menentukan kebijakan, program, dan sasaran program;

---

<sup>26</sup> Suwanto Yuni, LSM sekretariat Bina Desa, Jakarta, Laporan Akhir Penelitian, Peningkatan Pengembangan Partisipasi dan Kerjasama LSM dengan Pemerintah Daerah dalam Rangka Pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta, Bappeda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 1995, hlm 13

<sup>27</sup> M. Nasihimhasan, Kerjasama LSM Pemerintah dan Kendalanya, Artikel, Buletin Yayasan Swadaya Membangun, Lombok, Edisi XXVIII, tanggal 16-31 Maret 1989, hlm.9-11

- 3) Sasaran program berorientasi pada kalangan masyarakat bawah;
- 4) Bersifat melakukan pembinaan dan penyadaran kelompok binaannya;
- 5) Keanggotaannya terbatas, bahkan tidak mempunyai anggota;
- 6) Terbuka melakukan kerjasama melalui pola kemitraan;
- 7) Tidak birokratis dan hierarkis.

Mencermati beberapa pengertian LSM sebagaimana diuraikan diatas, maka secara teoritis kita dapat melihat perbedaannya dengan organisasi kemasyarakatan, terutama kalau kita lihat dari sudut pandang organisasi kemasyarakatan yang besar dan telah lama berdiri jauh sebelum kemerdekaan Indonesia diproklamasikan seperti NU, Muhammadiyah, atau organisasi kemasyarakatan mahasiswa seperti HMI, GMNI, PMKRI, PMMI, dan lain-lain. Dari pengertian LSM dan wujud organisasi kemasyarakatan yang telah ada, maka organisasi kemasyarakatan (Ormas) secara organisasi lebih gemuk, adanya hierarki organisasi, serta mempunyai sistem regenerasi dan mekanisme pergantian kepemimpinan yang telah mapan.

Lebih lanjut ciri-ciri Ormas adalah :

- a) Didirikan atas dasar inisiatif dan dengan kesadaran sendiri;
- b) Mempunyai keterikatan ideologi;
- c) Cenderung berorientasi untuk kepentingan anggota;
- d) Dalam kiprah organisasinya, cenderung politis;
- e) Mempunyai anggota yang jelas;
- f) Mempunyai sistem regenerasi dan mekanisme siklus pergantian kepemimpinan yang telah mapan, misalnya melalui Muktamar, Munas, Kongres, Muswil, Musda, dan lain-lain
- g) Sedikit birokratis dan mempunyai kepengurusan secara berjenjang.

## F. Perkembangan Organisasi Kemasyarakatan

Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) di Indonesia berkembang sejajar sebagai tanggapan terhadap pembangunan yang mengandalkan pola top down dengan doktrin trickle down effect. Artinya “bentuk” ormas di Indonesia sedikit banyak dipengaruhi “bentuk” Pembangunan itu sendiri. Dalam kaitan ini selama perubahan terakhir 1960-an didapati dua bentuk ormas sebagai berikut :

### 1. Organisasi Primordial Grassroots

Umumnya ormas jenis ini mengacu kepada kepentingan kelompok kecil (khususnya golongan miskin) dan dilandasi “kepentingan bersama” (afiliasi keagamaan atau keberadaan dekat). Ormas jenis ini merupakan “organisasi rakyat”, dengan struktur golongan yang longgar, berukuran kecil, bersifat lokal, terpencar, kurang terorganisasi dan mengacu pada kelangsungan hidupnya. Rasa kebersamaan dikalangan anggota bersifat mekanistik dengan sifat kepemimpinan yang tradisional.

### 2. Organisasi Amal

Juga “fenomena kelas menengah”, kebanyakan dibentuk tujuan mengumpulkan dana dari masyarakat untuk kemudian disumbangkan guna menolong kaum miskin, para penyandang cacat fisik ataupun mental dalam bantuan bentuk pengobatan (sumbangan uang, makanan, obat-obatan, dan sebagainya). Strategi kegiatan jenis organisasi jenis ini ialah langsung mengenai kasus-kasus kekurangan pangan, kelaparan dan kemiskinan. Kebanyakan bersendikan keagamaan atau kemanusiaan dan dibandingkan dengan jenis organisasi beragam kegiatannya. Keanggotaan dan kepemimpinan kebersamaan anggota yang lebih terorganisasi dan mekanistik, serta kepemimpinan bergaya tradisional, penuh kharisma dan formal.

Pada akhir tahun 1960 dan awal 1970 yang ditandai oleh gelora pembangunan dan upaya memporak porandakan semangat membangun, melahirkan jenis

Lembaga Swadaya Masyarakat baru. Masyarakat mulai melihat bahwa kemiskinan dan masalah yang berkaitan dengan itu, tidak bisa diatasi hanya dengan penyediaan bahan pangan, obat-obatan dan sebagainya. Mulai disadari bahwa perbaikan hidup golongan miskin akan bergantung pada kemampuan mereka sendiri untuk memenuhi kebutuhan dari sumber-sumber yang tersedia bagi mereka.

### 3. Organisasi Setempat Berskala Kecil

Dikelola oleh kelas menengah dan menekankan program-program pembangunan terpadu dan berskala kecil (bukan sektoral) melalui berbagai prakarsa di bidang kesehatan, pertanian, industri kecil, teknologi tepat guna dan sebagainya. Strategi perjuangannya dilandasi upaya untuk memajukan kemandirian dan keswadayaan masyarakat dalam merumuskan masalah yang dihadapi, menghimpun sumber daya dan dana dari dalam maupun luar masyarakat setempat, menyusun rencana untuk menanggulangi masalah tersebut dan melaksanakan kegiatannya.

Kelahiran Ormas jenis ini dipandang sebagai reaksi bukan saja terhadap kelemahan organisasi amal, tetapi juga terhadap sifat pembangunan pada masa itu yang sangat mengacu pada pertumbuhan ekonomi disertai keyakinan akan kebenaran teori “penetesan ke bawah”. Masa itu kuatnya dominasi pemerintah dari minyak bumi, besarnya bantuan luar negeri serta populernya pendekatan top down dikalangan para pemimpin pemerintahan. Selama ini banyak ormas jenis seperti itu muncul dimasyarakat.

### 4. Organisasi Kemasyarakatan Yang Berorientasi Pada Perubahan.

Pada awal 1980 Ketika masyarakat menyadari tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, serta perlunya dicari upaya terobosan untuk mengadakan perombakan sosial secara damai dan demokratis. Hal tersebut memberikan tantangan baru bagi ormas di Indonesia.

Dari pengalaman lapangan masa lalu, ormas mendapat pelajaran bahwa upaya meningkatkan taraf kesejahteraan kelompok layanan dapat berhasil melalui pelaksanaan kegiatan pembangunan kecil-kecilan, tetapi haruslah disadari bahwa dalam suatu sistem politik, ekonomi, sosial yang sudah mapan, “peningkatan” tersebut sering kali kurang berarti atau bahkan sekedar bersifat sesaat. Kritik di kalangan ormas sendiri mengandung pula peringatan agar ormas jangan sekedar mencari “pengrajin kemasyarakatan”, dan mencegah timbulnya kaum “kapitalis teri” yang memeras lapisan dibawahnya. Kritik ini mendorong banyak ormas untuk merumuskan kembali masalah-masalah yang dihadapi serta tujuan yang dikejar. Dari sini muncul jenis ormas lainnya yakni Organisasi Kemasyarakatan Yang Berorientasi Pada Perubahan.

Struktural, yang tujuan jangka pendeknya ialah menciptakan perubahan struktural dan kelembagaan di bidang ekonomi, politik dan sosial. Sejumlah masalah menghangat pada saat itu, diantaranya kemiskinan struktural, bantuan hukum, monopoli, ketergantungan, sentralisasi, rejimentasi, pengkotak-kotakan dan birokrasinya.

Dalam masa yang hampir sama, timbul pula jenis organisasi Kemasyarakatan yang lain juga, satu jenis yang memperoleh bantuan pemerintah dan jenis kedua yang memperoleh dukungan perusahaan multinasional yang mengalami masa jaya dalam kehidupan ekonomi Indonesia.

Mencermati keberadaan organisasi Kemasyarakatan di Indonesia dalam proses pertumbuhannya, dapat disimpulkan tahap-tahap perkembangannya. Secara konvensional tahap perkembangan ormas tersebut menurut pendapat David C. Korten terdiri dari empat generasi<sup>28</sup>. Yaitu :

---

<sup>28</sup> David C. Korten, Menuju abad ke 12 Tindakan sukarela an Agenda Global, Forum Pembangunan Berpusat Rakyat, yayasan Obor, Pustaka Sinar, 1993



Generasi I :

mengutamakan bantuan dan kesejahteraan yaitu dengan berusaha untuk segera memenuhi kekurangan atau kebutuhan tertentu yang dialami individu atau keluarga, seperti kebutuhan makanan, kesehatan dan pendidikan. Bantuan ini diberikan untuk mengatasi keadaan darurat dan umumnya bersifat sesaat dan sementara.

Generasi II :

Memusatkan kegiatannya pada perkembangan swadaya berskala kecil atau disebut juga pembangunan masyarakat yang antara lain meliputi pelayanan kesehatan, penerapan teknologi tepat guna dan pembangunan infrastruktur. Ormas berperan sebagai katalisator.

Generasi III :

Terlibat dalam sistem pembangunan yang berkelanjutan yang mempermasalahkan dampak-dampak pembangunan dan cenderung melihat jauh keluar daerahnya ketingkat regional, nasional dan internasional. Pada tahap ini terdapat usaha mempengaruhi perumusan kebijakan pembangunan.

Generasi IV :

Bertindak sebagai fasilitator gerakan masyarakat yaitu membantu rakyat mengorganisir diri, mengidentifikasi kebutuhan lokal, dan memobilisasi sumber daya yang ada serta membantu mendapatkan sumber daya dari luar sebagai tambahan sumber daya lokal yang tersedia. Pada tahap ini ormas tidak hanya sekedar ingin mempengaruhi rumusan kebijakan, tapi mengharapkan adanya perubahan dalam pelaksanaan. Dengan program pemberdayaan masyarakat, ormas menekankan perjuangan agar masyarakat mendapatkan sistem pemerintahan yang lebih terbuka.

Namun perlu ditegaskan bahwa perbedaan generasi diatas hanya untuk mempermudah pendekatan dan pemahaman teoritis. Realitas yang sebenarnya menunjukkan bahwa tingkat perkembangan ormas tidaklah berjalan linier. Ada yang bergerak ditempat, tetap menjalankan strategi Generasi I tidak berubah-ubah, ada yang langsung Generasi II atau generasi lainnya secara bertahap. Ada pula yang sekaligus menjakalakan strategi generasi.

Dari keseluruhan ormas itu, dapat diambil benang merahnya, yaitu bahwa pemihakan ormas adalah kepada rakyat kecil. Dari keempat generasi ormas tersebut, sampai saat ini masih tumbuh seiring dengan dinamika masyarakat dalam arti seluruh generasi itu masih hidup berdampingan mengkonsolidasi kebenarannya.

#### Gerakan LSM Pasca-Orde Baru

Reformasi telah berjalan sekitar empat belas tahun pasca-kejatuhan rejim Soeharto. Seiring perubahan iklim politik, angin demokrasi mulai berhembus kembali menggantikan otoritarianisme rejim selama lebih 32 tahun. Tuntutan adanya partisipasi dalam ruang publik pun makin meluas, menyentuh seluruh lapisan masyarakat. Sejak tahun 1998, pertumbuhan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sangat pesat di mana pesatnya pertumbuhan LSM dilatarbelakangi berbagai faktor. Pertama, terkikisnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Krisis kepercayaan ini dimulai sejak bergulirnya krisis ekonomi pada medio 1997-an, namun akarnya telah tertanam lama yaitu tatkala pemerataan pembangunan tak kunjung dinikmati oleh rakyat. Kedua, lembaga donor multilateral mensyaratkan adanya keterlibatan masyarakat untuk memberikan pelayanan publik dalam konteks pembangunan berkelanjutan. Ketiga, eksistensi civil society, yang seringkali disebut sektor ketiga setelah negara dan sektor swasta, tidak kalah penting dalam mendorong proses pembangunan sosial. LSM yang notabene merupakan organ civil society merupakan alternatif

solusi bagi penyaluran bantuan, baik dari negara maupun lembaga donor. Akibatnya, bentuk, macam, dan bidang organisasi LSM makin beragam bahkan memiliki varian sangat luas. Ada pun kegiatan LSM dapat dikategorikan lembaga karitatif, pengawasan (controlling), community development, advokasi, partisipasi dan pembelaan atas pelanggaran terhadap HAM, lingkungan, persamaan hak perempuan, dan masih banyak lagi dari sektor-sektor publik yang mengalami perlakuan marginal.

Terlepas dari pilihan orientasi, visi, dan misi, serta ragam kegiatannya, setidaknya ada lima karakteristik dasar LSM yang lazim ditemukan dalam praktik di berbagai negara. Pertama, LSM merupakan lembaga non-pemerintah, yang secara jelas membedakannya dari birokrasi dan institusi kenegaraan. Kedua, LSM didirikan dan dijalankan berdasarkan asas kesukarelaan (voluntary). Ketiga, LSM menjalankan kegiatannya tidak dengan tujuan mencari dan membagikan keuntungan (nirlaba), yang membedakannya dari kegiatan badan usaha yang berorientasi pada pencapaian keuntungan (profit motive). Keempat, LSM dimaksudkan sebagai lembaga yang melayani masyarakat umum, bukan anggota atau para aktivisnya sendiri, sebagaimana dilakukan oleh koperasi atau asosiasi profesi. Kelima, LSM tidak berorientasi pada kekuasaan politik secara langsung yang membedakannya dengan partai politik.

Wacana yang berkembang dalam internal LSM dan desakan eksternal dari rezim pasca-Orde Baru berdampak pada redefinisi dan reposisi peran LSM. Seperti kita tahu, rejim Orde Baru sangat peka terhadap kalangan oposan dan kata non-pemerintah seringkali diidentikkan dengan pihak yang berseberangan. Di kalangan aktivis sendiri tumbuh kesadaran bahwa gerakan masyarakat harus dilandasi oleh suatu misi positif, yakni mengembangkan kemandirian dan membangun kesadaran, tidak semata-mata non-pemerintah nama ornop/NGOs pun berubah menjadi LSM

(Lembaga Swadaya Masyarakat) atau OMS (Organisasi Masyarakat Sipil) atau ormas.

Pergeseran organisasi non pemerintah menjadi LSM menimbulkan perbedaan makna mendasar. Prinsip yang menjadi landasan organisasi non pemerintah adalah untuk .non-governmentalism., sedangkan prinsip LSM adalah auto-governmentalism. Dengan kata lain, yang dibangun oleh LSM bukan non-kepemerintahan, tetapi sebuah keswadayaan dan kemandirian. Sebagai bagian dari organisasi masyarakat sipil (civil society), kehadiran LSM dalam konteks pengembangan demokrasi tidak dapat dipungkiri dan civil society memiliki kekuatan dan peranan signifikan dalam proses pengambilan keputusan politik. Fakta ini minimal dilatarbelakangi oleh dua faktor. Pertama, keberadaan partai politik ternyata tidak mampu mengartikulasikan dan mengagregasikan secara konkret seluruh kepentingan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan pemerintah.

Terlebih sejak reformasi, banyak partai politik yang lebih berkonsentrasi pada persoalan perebutan kekuasaan di sektor pemerintahan. Disamping itu, partai politik juga mengalami permasalahan internal, yaitu adanya konflik antarelit dalam meraih posisi kunci (pimpinan) yang mewarnai perjalanan partai politik di era reformasi. Kedua, dalam masa transisi demokrasi sendiri membutuhkan praktik yang tidak sebatas partisipasi politik, adanya penyelenggaraan pemilu berkala, dan penghormatan hak asasi manusia (HAM), melainkan juga adanya tuntutan terhadap kontrol publik dan mengedepankan prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih (good governance).

Kehadiran LSM menjadi krusial sebagai medium bagi penyaluran aspirasi kepada pemerintah, terutama bagi masyarakat yang tidak memiliki akses kepada pembuatan kebijakan publik (public-policy making). Pentingnya pembentukan solidaritas sosial baru, yang eksistensinya berkaitan dengan persoalan .exclusion., yaitu kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses

terhadap arus utama sosial atau kelompok masyarakat yang tersingkirkan melalui proses marjinalisasi sehingga tidak lagi memiliki akses kepada sumber daya sosial.

Saat ini terdapat lima kondisi yang saling terkait dalam proses konsolidasi demokrasi. Pertama, tumbuhnya kebebasan dan civil society. Civil society merujuk pada adanya arena rakyat untuk ikut serta dalam kegiatan bernegara atau pemerintahan, yang ditunjukkan oleh adanya kebebasan berserikat atau berorganisasi dan kemandirian kelompok serta kebebasan individu untuk membentuk asosiasi dan membangun solidaritas dalam menyalurkan kepentingannya. Kedua, adanya political society, yaitu aktor-aktor politik yang berkompetisi untuk mendapatkan hak-hak yang diakui guna mengontrol kekuasaan publik. Pada tataran ini diharapkan setiap warga negara mengembangkan institusi-institusi demokrasi, seperti partai politik, pemilu, UU Pemilu, dan lain-lain. Ketiga, adanya hukum (rule of law) yang dapat menjamin kebebasan warga negara untuk berekspresi dan berserikat. Rule of law tersebut mendukung pentingnya kemandirian civil society dan masyarakat politik. Keempat, adanya state bureaucracy yang digunakan oleh pemerintah baru. Konsolidasi demokrasi memerlukan keefektifan sebuah pengaturan, kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah demokratis. Kelima, adanya institusionalisasi economic society, yaitu seperangkat norma, institusi, regulasi yang dapat diterima pasar. Gerakan LSM pasca-Orde baru tetap konsisten menggulirkan kontrol pemerintah dan senantiasa mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan. Selain itu, banyak juga LSM yang memfokuskan diri sebagai pendamping yang melakukan advokasi terhadap masyarakat yang terpinggirkan oleh kebijakan rejim. Tidak jarang juga yang berkecimpung dalam kegiatan amal sosial. Tidak ada perubahan signifikan di kalangan praktisi LSM, karena penggiat LSM masih didominasi oleh kalangan senior, yang sudah berkecimpung lama dalam dunia karitas, justru perubahan besar terjadi pada rejim yang sudah memberikan angin segar bagi gerakan demokrasi.

Oleh karena itulah, wacana transparansi dan akuntabilitas pun menjadi mengemuka seiring dengan tuntutan adanya praktik pemerintahan yang baik.

## BAB III

### KEBERADAAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN DALAM BERBAGAI ASPEK

#### A. Hakikat Berserikat dan Mengeluarkan Pendapat

Dalam membangun sebuah bangsa dapat dicapai melalui sebuah proses yang diawali oleh sebuah kesadaran rakyatnya baik secara individu, maupun anggota masyarakat dan bangsa, yang berjalan diatas landasan dan tujuan yang sama. Berarti pula terkandung dan tertanam di dalamnya kesadaran untuk terus membangun bangsa dan Negara baik yang dilakukan secara individu maupun berkelompok, dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Membangun dalam arti luas, dapat dilakukan dalam berbagai bidang kehidupan dengan berbagai cara dan sarana. Mulai dari mengungkapkan pendapat tentang sesuatu hal yang berkenaan dengan kepentingan masyarakat, bangsa dan Negara, dilakukan melalui sebuah rumusan konsep tentang bagaimana membangun sebuah masyarakat yang adil dalam kemakmuran dan makmur dalam keadilan, menyusun rancangan sebuah peraturan perundang-undangan yang berpihak pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Artinya, Dalam membangun sebuah bangsa, dapat dilakukan dengan berbagai cara dan kemampuan masing-masing. Sebuah gerakan pembangunan akan mencapai hasil efektif, manakala dilakukan oleh sebuah kekuatan yang berhimpun dalam bangunan kelompok. Implementasi dari partisipasi masyarakat dalam membangun Negara, tentu saja dilakukan dalam koridor peraturan perundang-undangan, sehingga saluran partisipasi akan berjalan pada rel yang dimaksud dan tujuan dari masing-masing kelompok masyarakat dalam kerangka kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berkaitan dengan hal ini, perumus dan penyusun UUD 1945, memahami akan persoalan ini, bahwa dalam memupuk dan menyalurkan

partisipasi masyarakat diakomodasi melalui UUD 1945, sebagai konstitusi Negara yang memberikan arahan dasar tentang bagaimana koridor berbangsa dan bernegara yang baik dan benar. Artinya, peraturan perundang-undangan apapun harus merujuk pada makna, maksud, dan tujuan yang terkandung dalam UUD 1945. Dalam UUD 1945 itulah tertuang landasan konstitusional bagi warga Negara untuk dapat berpartisipasi membangun Negara dengan cara mengeluarkan pemikiran terbaiknya. Ekspresi partisipasi masyarakat dalam membangun negaranya dengan cara mengeluarkan pikiran dan pendapat adalah bentuk ligimitasi yuridis atas kemerdekaan untuk berbeda pemikiran dan pendapat. Perbedaan pemikiran dan pendapat itu sangat mungkin terjadi dalam konteks berbangsa dan bernegara, terlebih bagi bangsa Indonesia yang sedang belajar berdemokrasi yang mempunyai masyarakat dengan adat istiadat beragam yang terdiri dari berbagai macam ras, suku, dan agama. Sehingga, perbedaan satu sama lain harus diakui sebagai fitrah dasar. Dengan demikian, akomodasi perbedaan pendapat juga dapat berarti sebagai bentuk pengakuan atas realitas pluralisme yang ada di tengah-tengah masyarakat Indonesia.

Legitimasi adanya kemerdekaan mengeluarkan pendapat, sebagaimana diuraikan diatas, dapat dilihat dalam Pasal 28 UUD 1945, yaitu : “Kemerdekaan berserikat dan Berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Landasan konstitusional berekspresi menurut pasal 28 UUD 1945, apabila kita cermati secara substansial mempunyai empat makna kemerdekaan untuk dapat diekspresikan oleh masyarakat dalam kerangka membangun bangsa dan Negara, yaitu :

- 1)Kemerdekaan seseorang atau masyarakat untuk berserikat;
- 2)Kemerdekaan seseorang atau masyarakat untuk berkumpul;
- 3)Kemerdekaan seseorang atau masyarakat untuk mengeluarkan pendapat atau pikiran secara lisan;

Dalam tataran konkret, suatu organisasi dapat hidup, tumbuh, dan berkembang, sangat dipengaruhi oleh kondisi dan format politik yang ada dan berkuasa pada saat tertentu. Hal ini dapat dilihat dari latar belakang pembentukan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985 yang cenderung



melakukan penyeragaman terhadap organisasi kemasyarakatan. Hal tersebut dapat dilihat dari risalah rapat yang membahas UU tersebut, yang menggambarkan adanya beberapa pendekatan yang dijadikan acuan dalam menyusun UU sehingga apabila dilihat secara substansial, menurut Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), mengemukakan penilaiannya bahwa proses pembentukan UU No.8 Tahun 1985 itu lebih bersifat politis ketimbang sudut hukum<sup>29</sup>. Selanjutnya, bahwa pendekatan pembentukan UU seperti dimaksud dalam risalah itu setidaknya-tidaknya terdiri atas tiga pendekatan, yaitu

- 1) Pendekatan asas tunggal Pancasila, pada tahun 1980-an, ketika banyak Ormas Islam lahir, sehingga pemerintah menilai ormas-ormas itu perlu ditertibkan;
- 2) Menyangkut usaha membasmi ideology komunis;
- 3) Pengaruh doktrin wadah tunggal. Pemerintah menginginkan agar setiap organisasi sejenis berada dalam satu wadah sehingga mudah dikontrol.

Mencermati isi risalah rapat pembentukan UU No.8 Tahun 1985 secara substansial sesungguhnya bertentangan dengan ruh Pasal 28 UUD 1945, meskipun di satu sisi secara yuridis UU itu memberikan kepastian hukum bagi berdirinya sebuah organisasi, namun bersamaan dengan itu, di sisi lain UU No.8 Tahun 1985 mengandung kecenderungan pemeriksaan hak-hak kebebasan berorganisasi sesuai dengan ide dan cita-cita masing-masing. Adanya kecenderungan pemeriksaan hak-hak berkumpul sesuai dengan cita-citanya masing-masing dapat dilihat dari risalah pembentukan UU No.8 Tahun 1985 tersebut, yang lebih mengedepankan doktrin wadah tunggal, ketimbang membebaskan masyarakat dengan kesadarannya masing-masing dalam

---

<sup>29</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) dalam, <http://anggara.org>

membentuk dan membangun organisasi sesuai dengan pandangan dan keyakinannya, karena sifat dasar dari organisasi kemasyarakatan secara khusus dibentuk dari dan oleh anggota serta digerakkan oleh kesadaran anggotanya masing-masing. Dengan demikian ruh berserikat dalam kerangka mengekspresikan pendapat dan buah pikiran harus memenuhi kriteria dan syarat-syarat sebagai berikut :

- Tumbuh dan berkembang sesuai dengan ide dan cita-cita hidup yang baik dan benar;
- Munculnya sifat menghormati atas pendapat yang berkembang, dengan tetap bermuara pada kepentingan dan kemaslahatan bersama;
- Orientasi organisasi bermuara pada kepentingan bangsa dan Negara secara keseluruhan;
- Menegakkan kebenaran di atas system yang secara ilmiah dipercaya tidak sesuai dengan kaidah organisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- Berlangsungnya interaksi sesama anggota dan antara pengurus dengan anggota yang berjalan secara normal, sesuai kesepakatan terbaik yang dicapai dalam kelompoknya.

Dengan demikian organisasi akan berjalan sesuai dengan konsep, cara, dan dinamika masing-masing tanpa harus ada intervensi kepentingan politik penguasa/pemerintah. Kepentingan pemerintah dalam konteks ini cukup dalam taratan pengawasan, agar organisasi tidak keluar dari ruh dan cita-cita konstitusi Negara. .

Mencermati uraian diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa hakikat kebebasan berserikat adalah didorongnya dinamika internal organisasi bersangkutan untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan ide, cita-cita, visinya masing-masing, dengan tetap berlandaskan pada aspek kemaslahatan masyarakat secara keseluruhan. Jadi titik beratnya adalah asas maslahat,

selama bahwa organisasi tersebut memberikan manfaat yang maslahat terhadap kebanyakan orang, maka terhadap organisasi yang demikian tanpa harus adanya intervensi atau pengendalian atas dinamika internal organisasi dari penguasa atau pemerintah.

## B. Peran Organisasi Masyarakat dalam Aspek Sosial Budaya

Pada situasi sekarang, yang ditandai oleh kelesuan ekonomi yang berkepanjangan dan menurunnya kemampuan pemerintah untuk membiayai pembangunan, pengembangan keswadayaan dan inisiatif masyarakat menjadi penting. Karena itu punya alternatif yang selama ini dirintis LSM justru menjadi lebih signifikan. Diperlukan adanya peningkatan peran LSM dengan segala kemampuannya. Justru, meningkatnya harapan dan tuntutan peran inilah LSM menghadapi sejumlah tantangan eksternal dan internal yang berpengaruh terhadap kemungkinan efektifitas kerjanya. Hal ini menjadi problematis karena kenyataan bahwa strategi pembangunan yang ditempuh selama ini banyak bertumpu pada peranan pemerintah yang dominan. Di masa lalu dengan sumber dana yang melimpah dan telah memungkinkan pemerintah untuk memainkan peranan yang dominan itu. Mengurangi peran dominan pemerintah, bagi LSM merupakan masalah yang tidak sederhana, kecuali memang terjadi perubahan strategi pembangunan.

Tantangan internal terjadi dalam diri LSM sendiri yang mengalami pertumbuhan tetapi cenderung semakin berjarak dengan masyarakatnya. Terdapat sinyalemen bahwa LSM telah menjadi lebih besar, agak terbirokrasi, kurang luwes, serta kurang peka terhadap masyarakat strata bawah yang menjadi kelompok sasarannya. Ketergantungan pada dana dan lembaga proyek dari lembaga donor serta pemerintah, yang agaknya memang sulit dihindari, tentu telah berperan menciptakan keberadaan LSM sekarang ini. Akibatnya masyarakat secara umum dihadapkan pada dua perundangan berbeda terhadap LSM.

Oleh karena masa pertumbuhan dulu LSM cukup positif sehingga memainkan peranan penting dalam pembangunan dan banyak perhatian selayaknya diberikan pada LSM ini. Umumnya LSM dipandang tidak hanya mempunyai kemampuan untuk mengakomodasi aspirasi dan partisipasi dari grass roots, tetapi juga positif karena biasanya lahir dari masyarakatnya sendiri, kecil, efisien, dan efektif dari birokrasi pemerintah.

Tetapi akhir-akhir ini banyak kalangan mulai mempertanyakan tentang efisiensi dan efektifitas LSM. Terdapat kecenderungan beberapa LSM adalah juga menjadi organisasi elite yang program-programnya menggunakan program top down dan juga tidak efektif sebagaimana layaknya birokrasi. LSM ini jarang mampu menjangkau masyarakat bawah dan sebagian mereka malah dipandang sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah.

Diantara dua pandangan yang terbentuk itulah berkembang. Apakah LSM yang tetap menggunakan strategi grass roots atau yang cenderung elitis, sepertinya banyak ditentukan oleh perkembangan masyarakat sendiri, pengaruh globalisasi dan orientasi pemerintah sebagai hasil reformasi nanti. Dengan kata lain ruang gerak LSM akan bergantung kepada tuntutan kebutuhan untuk menyelesaikan masalah sosial yang berubah dari waktu ke waktu, disamping bergantung pula pada tahapan perkembangan cara berfikir aktivis LSM itu sendiri.

Ditinjau dari cara berpikir aktivis LSM sendiri yang menentukan orientasi kegiatannya, maka pemetaan LSM bisa dulu untuk melihat kecenderungannya nanti. Dalam rangka pemetaan kita dibantu oleh pandangan M.M Bilah yang secara sosiologis membagi LSM kedalam tiga fraksi yaitu :

1. Fraksi Developmentalis

Disini LSM lebih cenderung menekankan peranannya sebagai organisasi yang hanya memberikan bantuan Cuma-Cuma (karitatif) atau mendampingi rakyat

agar berpartisipasi didalam proses pembangunan, tanpa mengubah struktur yang sudah mapan.

## 2. Fraksi Reformasi – Liberalis

Dalam fraksi ini LSM memberi tekanan pada perlunya perubahan fungsional, yakni memperbaiki struktur yang tidak fungsional, tanpa mengubahnya secara radikal.

## 3. Fraksi Transformatis

LSM yang menekankan perlunya “empowering” dan “advocacy” untuk melakukan perubahan yang bersifat struktural secara sadar mengambil resiko dan mengelola konflik.

Berdasarkan pengamatan M.M. Billah, maka saat ini LSM-LSM yang ada hampir banyak berada pada fraksi ‘Developmentalis’, sedikit yang “Reformasi Liberalis”. Selain itu bisa saja terjadi kombinasi dalam ketiganya. Dalam masa kritis multimedia ini banyak kombinasi ketiga fraksi itu berjalan seirama dengan era reformasi. Krisis pangan yang dihadapi masyarakat mengundang kepedulian LSM-LSM yang ada untuk melakukan kegiatan karitatif. Mereka yang memang berada dalam posisi Fraksi Developmentasi makin berkonsentrasi memberikan bantuan cuma-cuma pada masyarakat miskin. Langkanya bahan kebutuhan pokok mendorong LSM bekerjasama dengan lembaga donor internasional maupun kelompok kaya Indonesia untuk membagi cuma-cuma beras, minyak goreng, gula dan mie instant. LSM Fraksi Refomasi Liberalis dan Fraksi Transformatoris juga berpaling pada kegiatan ini meskipun delematis. Misalnya beberapa LSM yang dikenal menghendaki perubahan struktural dan terpaksa melakukan aksi kemanusiaan untuk kelompok buruh yang terkena PHK.

Sebaliknya LSM yang semata-mata Fraksi Developmentalis juga tidak segan mengambil posisi memberi bantuan pada demonstrasi mahasiswa.

Nampaknya krisis sebagian situasi tidak normal mengkondisikan. LSM untuk berbuat luwes meskipun tetap konsisten pada sikap dasarnya. Menghadapi kebijaksanaan lembaga-lembaga donor internasional untuk menyalurkan bantuan kemanusiaan tanpa melalui pemerintah, LSM-LSM terpengaruh untuk mengambil bagian aksi kemanusiaan ini, meskipun nanti harus bersaing dengan lembaga-lembaga keagamaan. Sementara itu seiring dengan terjadinya reformasi yang memberi peluang pada kemungkinan berfungsinya lembaga-lembaga sosial politik yang ada, termasuk pertumbuhan partai politik dan sejenisnya sebagai alat perjuangan dari pada LSM dan pekerja LSM yang mungkin akan tetap menekuninya sebagai profesi. Dengan demikian LSM mungkin akan berkonsentrasi pada model generasi I dan II. Masalahnya model-model sosiologis di atas belum bisa digunakan untuk mengukur kemungkinan pilihan grass roots atau elits.

Instrumen lain yang bisa dipakai untuk melihat potensi dan kecenderungan LSM adalah terhadap kesediaan tenaga lapangannya untuk bisa menterjemahkannya mitos kerakyatan dan LSM. Secara kelembagaan LSM perlu dilihat derajat efektifitas keorganisasiannya. Secara kelembagaan, untuk menjangkau lapisan "grass roots" mengharuskan LSM melakukan hubungan dengan kelompok sasarannya. Disini peranan pekerja lapangan sangat penting yang berdampak pada proyek-proyek LSM dimasa kemudian. Lebih jauh lagi, para pekerja lapangan memainkan peranan penting dalam menjamin bahwa komunikasi mengalir dari pekerja lapangan dibanding dengan staf lain. Pembangunan grass roots, merupakan bentuk yang sulit dilakukan dan ini bergantung pada para pendukung LSM itu sendiri. Namun demikian secara umum diidentifikasi para pendukung LSM menunjukkan pada keunggulan-keunggulan (potensi) yang dimiliki LSM dibanding dengan jenis organisasi lain.

Goran Hyden misalnya menggambarkan keunggulan-keunggulan LSM antara lain :<sup>30</sup>

- a) LSM dekat dengan kaum miskin dan mempunyai organisasi terbuka yang memudahkan penyaluran informasi ke atas,
- b) mereka mempunyai staf yang bermotifasi tinggi,
- c) mereka mempunyai efektifitas biaya serta bebas dari korupsi,
- d) LSM cukup kecil, terdesentralisasi, luwes dan mampu menerima feedback dari proyek yang dipromosikan.

Dalam konteks pembangunan grass roots pekerja lapangan adalah penghubung utama antara kaum miskin dengan LSM. Namun pada umumnya penelaahan sepintas mengesankan bahwa LSM Indonesia cenderung kurang memberikan perhatian terhadap pekerja lapangannya. Pada sebagian LSM tersedia terlalu sedikit pekerja lapangan untuk menyelesaikan secara efektif berbagai pekerjaan yang dibebankan. Jika LSM ingin peka terhadap kebutuhan kaum miskin, banyak pekerja lapangan yang terlatih baik akan diperlukan. Ini berarti banyak personalia dan lebih banyak pelatihan. LSM besar pula umumnya kurang memperhatikan ini. Sedangkan LSM yang lebih kecil dengan jumlah LSM yang lebih sedikit, lazimnya dapat menghindari persoalan ini.

Pada umumnya LSM Indonesia mempunyai staf yang berijazah cukup baik, minimal SMA dan banyak dari Perguruan Tinggi. Banyak diantara mereka bermotivasi tinggi dan idealistis. Mereka begitu lulus bergabung dengan LSM siap mencurahkan karir untuk membantu kaum miskin dengan mengorbankan gaji yang lebih tinggi di sektor swasta. Tapi ada juga yang bergabung demi memperoleh pekerjaan dan tidak peduli apa prinsip serta tujuan organisasi.

---

<sup>30</sup> Peter Hannan, Prisma No. 4 Tahun 1988, hlm 56.

Meskipun banyak potensi di tingkat staf biasanya sebuah LSM cenderung didominasi orang pimpinan yang dinamis dan bentuk pembangunan wirausaha. Bagi sebuah organisasi yang mendukung pembuatan keputusan yang top down itu tidak merangsang partisipasi dari bawah. Hirarki LSM semacam ini mengurangi efektifitas. Tanpa partisipasi di dalam organisasi, seluruh LSM tidak bisa secara penuh memanfaatkan pengetahuan dan pengalaman stafnya.

Oleh karena itu, meskipun ada banyak orang yang idealis dan bermotivasi tinggi dalam sebuah LSM, mereka bisa terhambat kurangnya saluran-saluran birokrasi yang memungkinkan partisipasi dalam pembuatan keputusan. Dengan perkembangan orang kehilangan stafnya yang paling idealistis. Akibatnya LSM tersebut dapat menjadi seperti jenis organisasi pembangunan lainnya dan mewarisi persoalan-persoalan yang sama.

Dari uraian sederhana di atas dapat diperkirakan kecenderungan masa depan LSM besar yang elitis dan berarti jarak dengan masyarakatnya adalah LSM besar yang terperangkap birokrasinya sendiri. Sedangkan LSM yang lebih kecil masih memungkinkan untuk mengambil posisi berhubungan dekat dengan grass roots tetapi menghadapi masalah pendanaan yang cenderung dimonopoli hubungannya oleh LSM-LSM besar. Disini barangkali potensi LSM-LSM kecil perlu mendapat perhatian positif dengan pendekatan kesejahteraan bukan keamanan.

### C. Peran Ormas dan LSM Mewujudkan Kesadaran Hukum Masyarakat

Negara hukum sebagai cita ideal selalu didambakan perwujudannya oleh masyarakat. Sebagai salah satu prinsip demokrasi, perwujudan negara hukum mensyaratkan adanya Sistem Hukum Nasional yang mampu menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan Sistem Hukum Nasional merupakan tugas utama dan pertama bagi pelaksanaan demokrasi.



Kepedulian LSM dalam memperjuangkan demokrasi juga mempersoalkan lemahnya Sistem Hukum Nasional kita. Terhadap Sistem Hukum Nasional ini LSM pada umumnya meninjau secara kritis terhadap materi hukum, aparatur hukum, budaya hukum dan penegakkan HAM yang masih lemah.

Terhadap materi hukum yang ada secara sadar dipertanyakan apa kontribusi perangkat perundang-undangan kita dalam perekayasaan mencapai masyarakat yang adil dan makmur. Pada umumnya dipahami hukum kita masih tidak berperan bagi kepentingan rakyat. Masih terdapat produk hukum yang lebih mengutamakan kalangan elit dan masih banyak digunakan produk kolonial. Sebagai bekas negara jajahan, tunggakan sejarah yang belum lunas dibayar oleh bangsa kita hingga saat ini adalah penggantian Undang-Undang yang beretos kolonial feodalistis dengan perundang-undangan yang beretos egalitarian demokrasi sesuai dengan status bangsa yang merdeka dan menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan. Terhadap hal tersebut Artidjo Alkostar, SH aktivis LBH Yogyakarta juga memprsoalkan, jika demikian halnya siapa yang seyogyanya dapat “digugat” secara moral dan bertanggung jawab atas “hutang” yang tak kunjung impas itu ?. Katakanlah kita akan menunjuk para ahli hukum sebagai “tergugat” pertama, maka mereka akan mengajukan eksepsi dan menyatakan bahwa secara kostitusional yang bertanggung jawab atas produk perundang-undangan di negara kita adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam konstelasi ini, pada gilirannya kita dapat melirik kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN – Departemen Kehakiman), sebagai institusi yang sesuai dengan prediksinya tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya dalam masalah maju mundurnya hukum dan perundang-undangan negara ini.

Dalam hubungan fakultas hukum dapat dimasukkan dalam urutan “tergugat” yang keberapa, karena sebagai tempat peresmian Sarjana Hukum (SH) dan dengan slogan Tri Dharma Perguruan Tingginya, tidak layak mengajukan alibi dalam masalah ini. Begitu pula para penegak hukum yang

banyak merasakan bagaimana kendala perundang-undangan yang tidak responsif dan berbagai faktor kendala penegakan keadilan dalam realitas sosial dewasa ini. apa refleksi, respon dan umpan balik mereka, karena “krisis” ini, bahkan lebih kronis lagi jika mereka tidak merasakan adanya “hutang” tersebut. Pada kenyataannya materi hukum kita memang masih menyimpan banyak masalah krusial. Terhadap hal tersebut BPHN mencatat sebagai berikut :

- Masih berlakunya peraturan perundang-undangan nasional yang tidak sesuai dengan nilai-nilai filosofi, konstitusional, dan kebutuhan sosial ekonomi masyarakat Indonesia saat ini dan di masa datang.
- Masih terdapatnya peraturan perundang-undangan nasional yang kurang mendukung terlaksananya prinsip “Rule of Law” di Indonesia.
- masih banyak peraturan perundang-undangan nasional yang mengakomodasikan hak-hak masyarakat setempat (hak asli) yang sudah diperoleh secara turun temurun.
- Masih cukup banyak peraturan perundang-undangan yang belum mempunyai peraturan pelaksanaannya.
- Masih digunakannya produk hukum kolonial dan produk-produk hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan keadaan sekarang menyebabkan dukungan hukum diberbagai bidang belum optimal, sehingga sulit menjawab tuntutan dan dinamika masyarakat (BPHN – Departemen Kehakiman, tahun 1997/1998 ; 18).

Tinjauan kritis terhadap lemahnya materi hukum ini, untuk kemudian mendorong LSM masuk melakukan pendampingan dan pembelaan terhadap kasus tanah rakyat seperti Rencamaya, Badega, dan sebagainya. Disamping itu dilakukannya suatu demonstrasi yang menuntut dihapuskannya pasal “hartaikelen” dalam KUHP, dicabutnya UU subversif dan banyak lagi yang lainnya. Lemahnya materi hukum juga dikritisi bersamaan lemahnya aparat hukum. Terhadap ini BPHN juga mencatat hal itu, yang antara lain :

- Masih rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia dibidang hukum dikarenakan masih kurangnya : pendidikan tenaga profesional hukum, masih kurangnya tenaga pengajar hukum yang berkualitas, masih rendahnya hukum di sektor publik.
- Masih rendahnya kinerja lembaga-lembaga hukum seperti : biro-biro hukum, lembaga kepolisian, peradilan dan lembaga-lembaga pelayanan hukum, disamping itu BPHN masih belum merupakan Law Reform Agency.
- Belum tercatatnya mekanisme dan prosedur hukum yang efektif, efisien dan transparan.
- Masih rendahnya kewibawaan profesionalisme, perilaku aparat hukum sebagai pengayom dan pelayan masyarakat.
- Masih adanya korupsi, kolusi, penyalahgunaan jabatan dan manipulasi oleh aparat pemerintah.

Pelayanan hukum yang cepat, efisien dan lancar oleh instansi dan aparat hukum kepada masyarakat, khususnya menyangkut perjanjian, belum terwujud. Masih sulitnya menerapkan peraturan perundang-undangan nasional yang baru karena kondisi kesadaran masyarakat masih rendah dan belum adanya kesipan aparat eksekusi putusan hakim dan pengawasan pelaksanaannya sering terhambat karena penghormatan terhadap lembaga peradilan banyaknya aparat penegak hukum yang sering mengaitkan tugas penegakkan hukum dengan gaji atau imbalan resmi yang diterimanya. Masih belum terbinanya penghormatan masyarakat dan aparat pemerintah terhadap pengadilan dan pelaksanaan putusan pengadilan, sehingga menurunkan wibawa lembaga pranata peradilan dan kepercayaan masyarakat terhadap pengadilan. Kesemuanya itu merupakan celah yang mengundang perjuangan LSM. Lemahnya Sistem Hukum Nasional kita juga ditandai oleh belum tumbuhnya budaya hukum demokratis. Prinsip persamaan di depan hukum (Equality before the law) sebagai salah satu asas demokrasi realisasinya juga banyak dipengaruhi oleh mengembangkan kesadaran hukum nasional. Oleh

karena itu mengembangkan kesadaran hukum bagi setiap warga masyarakat merupakan prasyarat bagi tegaknya negara hukum.

Kesadaran dan ketaatan hukum adalah sikap dan perilaku anggota masyarakat yang dibentuk oleh budaya masyarakat itu feodalisme dan terbentuknya sikap pragmatisme negatif sebagai akses pembangunan ikut mengembangkan tidak tumbuhnya budaya hukum demokratis. Paralel dengan perjuangan demokrasi, LSM juga menggunakan celah ini sebagai arena perjuangan. Hukum dipahami bahwa hukum yang seharusnya tidak memihak (imparsial) oleh karena budaya peodalistik dan pragmatis mempunyai kecenderungan menguntungkan kalangan mapan. Timbulnya istilah kasih uang habis perkara sebagai “plesetan” dari KUHP merupakan perlawanan budaya terhadap hak istimewa kalangan terpunya sering juga dikritis, masyarakat dan aparaturnegara kurang menghargai hukum justru karena dominasi logika kekuasaan feodalistik. Dalam menghadapi konflik hukum tidak jarang masyarakat lebih senang menggunakan teman atau saudaranya yang anggota ABRI daripada proses peradilan. Dalam nada yang sama aparaturnegara juga lebih suka menggunakan fungsi kekuasaannya daripada dirumitkan birokratisasi hukum. Kesemuanya menunjukkan lemahnya budaya hukum kita.

Alasan pintu masuk penanganan (pendampingan dan pembelaan) kasus yang dihadapi masyarakat secara substansial ikut menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat. Melalui pendampingan secara sadar masyarakat ditumbuhkan kesadaran hak dan kewajiban melalui pemecahan kasus yang dihadapi. Dalam konteks ini tidak jarang terjadi seorang petani menjadi menguasai hukum tanah dibandingkan dengan mahasiswa fakultas hukum misalnya. Demikian juga dikalangan buruh menjadi lebih mengerti tentang seluk beluk peraturan tenaga kerja dan sebagainya. Dengan issue penegakan HAM, LSM menjadi banyak terlibat juga pada upaya penyadaran hukum masyarakat. Dengan HAM rakyat diupayakan tumbuh kesadarannya akan hak dan kewajiban sebagai warga negara sekaligus mengkritis pelanggaran HAM yang

dilakukan aparaturnegara : meskipun wilayah ini kemudian berdimensi politis, harus diakui merupakan celah hukum yang memang krusial. Dibongkarnya pelanggaran di Timor-Timur, Irian Jaya dan Aceh juga kasus penculikan LSM dan Mahasiswa berakibat bagi tumbuhnya kesadaran hukum masyarakat akan lemahnya kesadaran hukum aparaturnegara.

Dalam rangka reformasi memungkinkan penataan Sistem Hukum Nasional kita bisa segera dilakukan, nampaknya tergantung pada kepedulian kita bersama-sama sebagai warga bangsa. Tanpa sense of crisis dan persamaan langkah akan mengalami hambatan. Dan ini bisa diperkirakan akan menyuburkan tumbuhnya LSM generasi IV atau Fraksi Transformasi.

#### D. Peran, dan LSM Dalam Pemberdayaan Masyarakat

Disamping itu tidak kalah penting adalah memahami peran, tanggung jawab dan partisipasi LSM dalam pemberdayaan masyarakat secara umum, terlebih secara khusus berkaitan dengan upaya mewujudkan kesadaran hukum masyarakat. Asumsinya adalah bahwa LSM terutama yang bergerak dibidang hukum mempunyai peran yang cukup besar dalam pemberdayaan masyarakat melalui peningkatan kesadaran hukum masyarakat.

Mengacu pada sejarah keberadaan LSM di Indonesia kehadirannya adalah sebagai reaksi atas model dan kebijakan Pembangunan Nasional yang berorientasi elit dan bersifat "top down" yang dijalankan oleh Pemerintah. Model dan kebijakan pemahaman semacam itu dirasakan serta terbukti tidak mampu mengangkat harkat dan martabat masyarakat sehingga pada era ini kebanyakan LSM bergerak dalam bidang pemberdayaan masyarakat. Pada titik inilah awal keprihatinan memunculkan kepedulisan individu maupun kelompok hingga menjamurkan LSM dalam kerangka pemberdayaan masyarakat diseluruh di Indonesia. Latar belakang historis tersebutlah yang membedakan kehadirannya LSM yang tumbuh berkembang di negara-negara maju dengan LSM yang tumbuh berkembang di negara berkembang. Bisa

dikatakan bahwa di Indonesia pada umumnya di era ini dunia ketiga lagi mengalami kesulitan ekonomi akibat krisis ekonomi yang berdampak krisis multi dimensi sehingga peran ormas yang banyak fokus pada pemberdayaan masyarakat merupakan konsekuensi logis dari tuntutan global walaupun saat itu sifatnya lebih merupakan antitesa dari pola pembangunan yang telah mengakar selama 32 tahun. Secara historis kehadirannya berkaitan erat dengan paradigma baru pembangunan yang justru lebih memihak pada masyarakat miskin bukan memihak konglomerat seperti yang terjadi selama 32 tahun yang secara terus menerus dijalankan oleh pemerintah saat itu.

Sebagai organisasi yang bertujuan untuk mengembangkan pembangunan di tingkat grass roots (akar rumput) dengan orientasi pemberdayaan masyarakat (community development) dengan pola transformatif, melalui penciptaan dan dukungan terhadap kelompok-kelompok swadaya lokal, LSM dirasakan masyarakat lebih mampu berperan optimal, karena didukung oleh organisasinya yang kecil, ramping serta efisien dan memiliki mobilitas yang cukup tinggi. Relston mencatat beberapa peran LSM dalam mendukung kelompok swadaya yang dikembangkan antara lain :

- Mengidentifikasi kelompok lokal dan taktik-taktik untuk memenuhi kebutuhannya;
- Melakukan mobilisasi dan agitasi untuk usaha aktif memenuhi kebutuhannya, kebutuhan yang telah diidentifikasi.
- Merumuskan kegiatan jangka panjang untuk mengejar sasaran-sasaran pembangunan secara lebih umum.
- Menghasilkan serta memobilisasi sumberdaya lokal atau eksternal untuk kegiatan pembangunan pedesaan.
- Mengatur perencanaan dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut.

Akan tetapi umumnya LSM tidak menjalankan semua peran tersebut, setidaknya pada waktu yang bersamaan<sup>31</sup>

Dalam perkembangan selanjutnya, peran LSM mengalami perluasan hingga masuk pada level kebijaksanaan dan pengorganisasian masyarakat untuk perubahan struktural sebagaimana yang dimainkan tidak lagi berskala lokal tetapi menjangkau wilayah nasional dan bahkan internasional melalui kerja jaringan secara isu-isu strategis HAM, Lingkungan Hidup dan Demokrasi. Sebut saja beberapa LSM ternama seperti : YLBHI yang bergerak dalam bidang advokasi hukum, Walhi dalam bidang lingkungan hidup, Bina Desa dalam bidang ekonomi kerakyatan dan masih banyak yang lainnya. Dalam berbagai kasus telah membuktikan perannya sebagaimana dimaksud.

Kritik tajam bahkan usulan perubahan terhadap berbagai kebijaksanaan pemerintah selama ini yang juga seringkali dibarengi tawaran konkrit dalam bentuk rancangan peraturan perundang-undangan oleh LSM menunjukkan partisipasi sekaligus tanggung jawab nyata LSM. Disamping itu ditunjukkan secara konkrit pula berupa besarnya simpati masyarakat dalam bentuk intensifnya pengaduan masyarakat secara berbondong-bondong kepada beberapa LSM serta daerah dengan LSM. Signifikan dengan peran yang dimainkan LSM, kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam kehidupan berbangsa dari waktu alhasil mengalami peningkatan secara berarti.

Tetapi kadangkala pula ada sementara LSM yang bekerja cenderung diluar arah dan orientasi yang semestinya. Kendati untuk membuktikan hal tersebut tidaklah mudah setidaknya ditengarai diantaranya melalui beberapa kecenderungan seperti : lebih mengedepankan popularitas tokoh atau lembaga LSM-nya sendiri daripada penyelesaian problem yang dihadapi oleh

---

<sup>31</sup> Ibid, hlm 4

masyarakat yang dampingannya; berkedok kepentingan masyarakat banyak namun sebenarnya berorientasi sangat pragmatik semata-mata demi kepentingan donatur dan atau pemupukan kekayaan pribadi maupun lembaganya; adanya hubungan-hubungan koluktif dengan oknum-oknum kekuasaan sehingga menggeser orientasi awalnya dengan menjadikan lembaga sekedar sebagai alat legitimasi untuk sebuah kebutuhan politik tertentu. Adanya kecenderungan tersebut tentu dapat menurunkan derajat kemanfaatannya bagi kehidupan masyarakat serta menciptakan citra negatif terhadap LSM itu sendiri.

Mengingat pembinaan yang dilakukan pemerintah terhadap LSM yang terjadi pada beberapa waktu lalu terbukti seringkali menimbulkan ketegangan dan bahkan kadangkala harus berakhir dengan tragedi : berupa pembubaran kegiatan, penangkapan dan penganiayaan serta pengadilan para aktivis LSM hingga pembekuan dan atau pembubaran LSM, memunculkan kesadaran baru perlunya pemahaman, persepsi dan kebijaksanaan mengenai beberapa hal prinsip. Sebab disadari pula bahwa kondisi demikian tidak akan menguntungkan bagi pihak maupun terutama dalam perspektif kepentingan jangka panjang. Beberapa hal prinsip berkenaan dengan pembinaan tersebut adalah mencakup masalah kesederajatan, keterbukaan, hubungan fungsional, kerjasama, keberpihakan kepada rakyat dan partisipasi menjaga integritas dan integrasi bangsa dengan tetap berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Dan apabila ditarik pemahaman dan persepsi kolektif terhadap : Demokrasi dan Kepentingan Nasional”.

Karena itu dengan berubahnya paradigma pembinaan terhadap LSM dengan cara lebih mengedepankan dialog, fasilitasi, dan koorporasi dipastikan berdampak pada meningkatnya peran, tanggung jawab dan partisipasi masyarakat, termasuk di dalamnya adalah kesadaran hukum. Sedangkan pada level kebijaksanaan juga harus dibarengi perubahan yang mengarah pada terciptanya kewibawaan hukum, tumbuhnya demokrasi dan dirasakannya



keadilan. Selebihnya dengan diterapkannya paradigma pembinaan sebagaimana dimaksud maka kemungkinan berkembangnya beberapa kecenderungan negatif yang dilakukan oleh LSM seperti dikembangkan di atas diyakini dapat dihilangkan.

#### E. Peran Ormas Dalam Pelayanan Masyarakat

Sejalan dengan era demokratisasi saat ini, tanggung jawab dalam pelayanan masyarakat selain merupakan tugas pemerintah, maka agar ormas dan parpol tidak di tinggalkan oleh konstituennya harus ikut juga ambil bagian dalam pelayanan kepada masyarakat, dimana dalam operasionalnya Menteri Pendayaaan Aparatur Negara sudah menyerahkan draf RUU Administrasi Negara kepada DPR. Dalam RUU tersebut dengan tegas dibedakan antara pemerintah dan negara: Dua identitas yang selama ini sangat kabur di Indonesia.

Prinsip utama dari RUU ini adalah menempatkan pemerintah sebagai semata-mata pelayan masyarakat, bukan penguasa mereka. Sekalipun begitu, karena dalam pelayanan tersebut membutuhkan seperangkat peraturan, pemerintah diberi wewenang diskresi; wewenang otoritatif pemerintah untuk membuat kebijakan secara sepihak. Tapi jelas, diskresi bukan untuk otoritarianisme. Karena itu, diskresi hanya mungkin diterapkan dengan semangat membela korban (objek) diskresi.

Karena pada hakekatnya keberadaan partai politik dan ormas tidak berbeda jauh, di mana keduanya memiliki fungsi yang sama yakni melakukan agregasi politik atas kepentingan masyarakat luas maka sudah semestinya ruh dan prinsip-prinsip pengaturan atas dua model organisasi ini pun tidak berbeda. Dengan begitu, pembubaran ormas hanya mungkin dilakukan setelah melalui proses pengadilan. Bukan atas dasar kekuasaan pemerintah. Inilah yang membedakan zaman orde baru dengan era reformasi. Menyerahkan pemberangusan ormas dan LSM kepada pemerintah sama dengan

menyerahkan 'daging kepada singa'. Seperti memberi 'cek kosong' kepada pemerintah untuk mengatasi urusan masyarakat sipil.

Pembubaran ormas tak tepat didasarkan pada UU No 8/1985 tentang Ormas. UU untuk memperkuat kekuasaan orde baru tersebut mestinya sudah dibatalkan karena tak sesuai lagi dengan semangat reformasi. Pembubaran ormas harus diserahkan kepada pengadilan, bukan pemerintah. Pembubaran ormas oleh pemerintah hendaknya hanya bersifat administratif, yaitu menjalankan putusan pengadilan.

#### F. Peran Ormas ditinjau dari Aspek Yuridis (Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan )

Menyikapi hal tersebut Undang-undang Nomor 8/1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan tidak mengatur secara tegas apabila organisasi kemasyarakatan melakukan tindakan yang mengganggu ketertiban, keamanan dan kenyamanan, menerima dan memberi bantuan kepada pihak asing tanpa persetujuan pemerintah dan merugikan kepentingan bangsa dan negara diberikan sanksi hanya pembekuan dan pembubaran dengan tata cara diatur dalam Peraturan Pemerintah<sup>32</sup>

Kemudian menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 sebagai pelaksanaan atas undang-undang ini mengatur hal yang sama, yaitu sanksi apabila Organisasi Kemasyarakatan melakukan tindakan yang mengganggu ketertiban, keamanan dan kenyamanan, menerima dan memberi bantuan kepada pihak asing tanpa persetujuan pemerintah dan merugikan kepentingan bangsa dan negara diberikan sanksi tindakan pembekuan dan pembubaran, pengaturan hanya lebih rinci dimulai dengan teguran secara tertulis, mengakui kesalahan dan berjanji tidak mengulangnya dalam waktu 3

---

<sup>32</sup> Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, lihat pasal 13,14,15,16,17,18.

bulan jika memenuhi syarat tersebut dapat melakukan kegiatan kembali<sup>33</sup> Artinya hukuman berat hanya teguran tertulis dan harus memperbaiki kesalahan saja. Organisasi Masyarakat diberi tempat oleh pemerintah sebagai sarana untuk menyalurkan pendapat dan pikiran bagi anggota masyarakat, sehingga mempunyai peranan yang penting dalam meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat dalam mewujudkan cita-cita berkeadilan dan berkemakmuran sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.

Memang, salah satu yang tersisa dalam laju transisi demokrasi Indonesia saat ini adalah ketidaksiapan masyarakat dalam menghadapi perbedaan pendapat ketika menghadapi persoalan bangsa. Terbiasa dengan satu pandangan dan sikap dominan pemerintah, 'masyarakat baru' reformasi, kini dikejutkan dengan kenyataan bahwa satu prinsip tertentu dapat disikapi dengan berbagai pendapat. Tak jelas benar dari mana datangnya ide dan nafsu untuk memberangus ormas-ormas yang ada dan legal. Satu sikap dan cara yang sejak zaman orde baru ditentang, kini seolah mendapat kembali legalisasi hukumnya. Uniknya sikap inipun didasarkan pada nilai demokrasi. Demokrasi, katanya, tak boleh anarki. Dan karenanya, harus ada seperangkat cara untuk memberangus keberadaan ormas yang dinilai meresahkan masyarakat. Cara pandang ini, tak sepenuhnya salah.

Memang semestinya harus ada cara yang tepat untuk menutup sebuah organisasi yang dirasakan sangat tidak sesuai dengan dasar-dasar satu negara. Sekalipun begitu, cara ini –jika tak dikelola dengan baik dan hati-hati– akan dapat berimplikasi serius dan bahkan dapat mengancam kehidupan demokrasi itu sendiri. Lebih-lebih pemberangusan tersebut diserahkan sepenuhnya ke tangan pemerintah. Satu sikap yang bukan saja mundur tetapi juga seolah menyerahkan 'daging kepada singa'. Inilah kebiasaan bangsa kita

---

<sup>33</sup> Lihat Pasal 18 sampai pasal 27 Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 1986

yang seolah tak pernah berubah. Memberi 'cek kosong' kepada pemerintah untuk mengatasi segala hal yang sesungguhnya menjadi urusan masyarakat sipil. Kegagalan membangun dialog sesama warga akhirnya berujung kepada kekuasaan pemerintah.

Mendasarkan sikap pada UU No 8/1985 tentang Ormas akan menimbulkan banyak kontradiksi. Pertama, UU ini sendiri mestinya sudah harus dibatalkan. Sebab UU No 8/1985 pada dasarnya dibuat untuk memperkuat kekuasaan rezim orde baru. UU ini sepenuhnya bersifat sentralistik dan menempatkan pemerintah memiliki kekuasaan yang luas untuk mengatur kehidupan organisasional masyarakat sipil di mana seluruh ormas harus masuk ke dalam pembinaan pemerintah. Pemerintah bisa melakukan pembekuan dan pembubaran terhadap pengurus ormas apabila ormas melakukan kegiatan yang dilarang dalam undang-undang keormasan, tanpa ada prosedur pengawasan lewat jalur hukum dalam penggunaan wewenang ini (Pasal 12-13). UU ini juga menempatkan kewajiban ormas untuk menganut satu-satunya paham ideologi bernegara yakni Pancasila. Hal ini terlihat di dalam isi dan penjelasan UU No 8/1985 tersebut yang menyebut kata "Pancasila" sebanyak 29 kali. Karena itu, pemerintah dapat membubarkan ormas jika tidak menganut Pancasila. Selain itu, demi memudahkan kontrol, negara juga tidak memperbolehkan lebih dari satu organisasi dalam satu jenis profesi. Karena semangatnya memberi ruang kekuasaan bagi pemerintah begitu besar, maka napas dalam UU itu terlihat sangat kontradiktif dengan semangat reformasi. Dalam UU ini, pemerintah ditempatkan sebagai penentu segalanya. Jelas sistem ini tak akan menumbuhkan masyarakat sipil yang kuat. Kehidupan ormas di zaman orde baru merupakan contoh nyata akibat UU No 8/1985 yang represif.

Kedua, sejalan dengan perkembangan reformasi, UU yang senapas dengan UU No 8/1985 ini telah dicabut. Sebut saja UU yang mengatur tentang partai politik dan sistem pemilu. Berbeda jauh dengan UU sebelumnya, UU No

31/2002 tentang Partai Politik bahkan tak mewajibkan parpol menyebut Pancasila sebagai satu-satunya dasar dan ideologi parpol. Parpol bahkan dapat mencantumkan ciri tertentu parpolnya selama tidak bertentangan dengan Pancasila, UUD 1945, dan UU Parpol (pasal 5 ayat 2).

Ketiga, masih mengikuti logika UU Parpol, tata cara pembubaran parpol pun diatur sedemikian rupa. Tak ada satu lembaga pun tak terkecuali pemerintah yang dapat membubarkan parpol kecuali Mahkamah Konstitusi (pasal 20c). Pembubaran hanya dapat dilakukan setelah mereka terbukti melakukan tindakan yang dilarang oleh UU. Seperti melakukan sesuatu yang bertentangan dengan UUD 45, mengancam NKRI, dan menganut paham Komunis/Marxisme-Leninisme.

Dalam konteks inilah maka pembubaran ormas semestinya hanya dapat dilaksanakan melalui pengadilan. Harus ada pengadilan yang layak bagi setiap ormas yang hendak dibubarkan. Hak mereka untuk membela diri tetap harus dijamin. Dalam hal ini, semestinya kewenangan pemerintah hanya bersifat administratif. Yakni menjalankan administrasi keputusan pengadilan atas satu ormas tertentu.

#### A. Organisasi Kemasyarakatan Menurut UU No.8 Tahun 1985

##### Latar Belakang Pembentukan UU No.8 Tahun 1985

Marak dan munculnya ormas-ormas baru merupakan konsekuensi logis dari dibukanya keran kebebasan berekspresi dalam kerangka mendorong perkembangan kehidupan demokrasi di Negara kita. Selain itu, kehadiran ormas-ormas baru dengan berbagai bentuk dan landasan organisasi yang melatarbelakanginya, harus disambut positif sebagai manifestasi dari keinginan masyarakat luas untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Partisipasi masyarakat tersebut dapat dilakukan dalam bentuk penyampaian pendapat tentang kebijakan resmi pemerintah, baik dalam konteks konsep alternative tentang kebijakan maupun dalam bentuk program alternative yang bersifat implementatif dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan umum. Namun

dibalik itu, esensi partisipasi yang sebenarnya adalah partisipasi politik, dimana melalui partisipasi politik, secara teoritis dapat mendorong lahirnya kebijakan yang bersifat mendasar, misalnya ikut berperan serta dalam menentukan peraturan perundang-undangan dan pemanfaatan sumber daya alam secara proporsional. Partisipasi politik dianggap penting, karena dengan dapat memengaruhi kebijakan hukum dan kebijakan dalam pemanfaatan sumber-sumber daya alam secara proporsional dan bijaksana akan memengaruhi kepentingan dan keberlangsungan rakyat dan generasinya dimasa yang akan datang. Hal ini menjadi penting guna mengawal keseimbangan persamaan di depan hukum dan menjaga proses distribusi kekayaan dan pemanfaatan sumber-sumber daya alam agar tidak jatuh ke tangan kelompok orang tanpa memperhatikan aspek pemerataan secara adil. Oleh karena itu, persoalan pengaturan distribusi hasil kekayaan alam menjadi suatu hal yang mendesak dan merupakan tugas pemerintahan saat ini agar melakukan distribusi kesempatan memperoleh manfaat dari kekayaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. (Lihat ketentuan pasal 33 UUD 1945 dan hubungkan dengan ketentuan pasal 28 UUD 1945).

Sejalan dengan itu, Bagir Manan mengemukakan, bahwa keikutsertaan rakyat baik secara langsung atau melalui wakil-wakil mereka dalam pembentukan hukum akan menjamin pembentukan hukum yang sesuai dengan tata nilai, pandangan, dan kebutuhan masyarakat<sup>34</sup>. Hukum yang sesuai dengan tata nilai dan kebutuhan masyarakat merupakan pendekatan kebijakan antara *das sollen* dengan *das sein*, karena secara konkret, tidak mungkin hukum yang lahir akan memuaskan seratus persen setiap anggota masyarakat, namun yang harus menjadi pijakan adalah bahwa hukum harus semaksimal mungkin memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat.

---

<sup>34</sup> Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Press, Yogyakarta, 2003, hlm 248

Kesempatan partisipasi aktif dalam tataran kebijakan public dari masyarakat pada era keterbukaan dan demokrasi seperti saat ini sangat mungkin dilakukan, sebaliknya hal ini tidak mungkin bisa terwujud pada sistem politik tertutup dan sentralistik seperti pada masa pemerintahan Orde Baru, karena demi partisipasi politik dalam kaitannya dengan kebijakan publik maka diperlukan ruang dan gerak langkah yang leluasa. Kebebasan bergerak juga dibutuhkan bagi organisasi seperti ormas secara kelembagaan. Ormas merupakan representasi kelompok organisasi yang terbentuk dan kemudian berkiprah secara kelembagaan mewakili anggotanya masing-masing. Kebebasan bergerak bagi ormas secara kelembagaan juga merupakan prasyarat mutlak terjadinya transformasi social di tengah-tengah masyarakat, dalam hal ini oleh anggota ormas yang bersangkutan.

Sejalan dengan semakin meningkatnya keinginan masyarakat untuk menghimpun diri dalam berbagai kelompok berbentuk ormas atau LSM, maka pemerintah berpendapat dan memandang perlu sebuah hukum yang dapat mengatur keberadaan dan mekanisme partisipasi masyarakat secara kelembagaan. Pada saat pemerintah mengumumkan Rancangan Undang-Undang tentang Organisasi Kemasyarakatan, tanggapan dari masyarakat sangat beragam, terutama oleh LSM dan ormas-ormas yang secara kelembagaan telah mapan keberadaannya. Keberagaman tanggapan dari masyarakat secara umum terbagi dalam tiga kelompok besar, yaitu :

- 1) Kelompok yang berpendapat positif terhadap rencana pembentukan undang-undang tentang organisasi kemasyarakatan. Kelompok ini berpendapat bahwa undang-undang itu akan memberikan kepastian hukum tentang keberadaan LSM dan ormas secara yuridis;
- 2) Kelompok yang melihat dan mencermati proses pembentukan di DPR secara seksama. Kelompok ini cenderung melihat bahwa keberadaan Undang-undang Ormas akan mempersempit ruang dan gerak langkah mereka, hal tersebut diantaranya disuarakan oleh Serikat Bina Desa yayasan Bina Swadaya, yayasan Indonesia Sejahtera, yayasan Dian

3)Kelompok yang dengan tegas mengkritik Rancangan Undang-Undang Ormas. Kelompok ini muncul dari organisasi-organisasi yang bergerak di bidang bantuan hukum dan hak asasi manusia serta pembangunan masyarakat, yaitu Persatuan Advokat Indonesia (Peradin), Lembaga bantuan Hukum (LBH), Lembaga penelitian Pendidikan dan Penerapan Ekonomi dan Sosial (LP3ES).

Setelah melalui proses pembahasan yang cukup panjang dan alot di DPR, akhirnya rancangan undang-undang tentang ormas disahkan sebagai undang-undang pada tanggal 17 Juni 1985, dan diundangkan oleh pemerintah menjadi undang-undang nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi kemasyarakatan. Namun, apabila kita telaah dari risalah rapat pada saat proses pembentukan Undang-undang Nomor 8 tahun 1985 tersebut, lebih berat kepada factor politik ketimbang hukum. Pembentukan Undang-undang Ormas ditengarai oleh banyak bermunculannya ormas-ormas Islam sejak tahun 1980-an. Jadi sangat wajar masyarakat mencurigai kelahiran Undang-undang Ormas sebagai upaya pemerintah untuk membatasi gerak ormas dan ndi lain pihak memberikan legitimasi kepada pemerintah untuk mengendalikannya, melalui kewenangan pembekuan sebuah ormas yang dianggap mmelanggar peraturan perundang-undangan, karena memang secara yuridis UU no.8 tahun 1985 tentang Ormas telah mendorong lahirnya peratran perundang-undangan dibawahnya yang dianggap mengancam keberadaan Ormas.

#### Landasan Pembentukan UU No.8 Tahun 1985

Meskipun dalam proses pembentukannya memperoleh tantangan dan kritikan dari sebagian, namun UU No.8 Tahun 1985 secara yuridis mempunyai landasan hokum yang jelas. Hal ini tidak lain karena dalam tataran konkret ormas diakui sebagai modal dasar yang dapat diefektifkan peranannya dalam kehidupan di tengah-tengah masyarakat. Ungkapan tersebut sejalan dengan konsideran menimbang UU No.8 Tahun 1985 huruf b dan c, yang menegaskan

- bahwa pembangunan nasional sebagaimana dimaksud dalam huruf a memerlukan upaya untuk terus meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat Indonesia serta upaya untuk memantapkan



kesadaran kehidupan kenegaraan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945.

- bahwa organisasi kemasyarakatan sebagai sarana untuk menyalurkan pendapat dan pikiran bagi anggota masyarakat warga Negara Indonesia, mempunyai peranan yang sangat penting dalam peningkatan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat dalam mewujudkan masyarakat Pancasila berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka menjamin pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa, menjamin keberhasilan pembangunan nasional sebagai pengalaman Pancasila dan sekaligus menjamin tercapainya tujuan nasional.

Selanjutnya, landasan hukum pembentukan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985, dapat dilihat pada konsideran mengingat, yang terdiri dari dua butir konsideran, yaitu bahwa landasan hukum dimaksud adalah :

- 1) Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 28 UUD 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945, merupakan ketentuan konstitusional yang menegaskan tentang kewenangan dalam proses dan pembentukan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985. Ketentuan itu menjadi dasar hukum bagi Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang. Berkaitan dengan ketentuan pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945, adalah ruh yang menjiwai kemerdekaan berserikat dan berkumpul, yang dalam konteks Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 adalah kemerdekaan anggota masyarakat untuk membentuk dan menghimpun dalam sebuah organisasi kemasyarakatan (ormas) kemerdekaan berserikat dan berkumpul secara substansi sesungguhnya merupakan kemerdekaan politik setiap warga Negara. Melalui ormas secara kelembagaan diharapkan masyarakat dapat mengaktualisasi diri dan berperan serta secara aktif dalam mewujudkan masyarakat Pancasila berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka menjamin pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa, menjamin keberhasilan pembangunan nasional sebagai pengalaman Pancasila, dan sekaligus menjamin tercapainya tujuan nasional.

Selanjutnya, dasar hukum kedua yang dijadikan landasan hukum pembentukan undang-undang nomor 8 tahun 1985 adalah Bab IV tentang

Politik butir g dan butir f ketetapan MPR No.II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, yang berbunyi :

- Huruf g : dalam rangka memantapkan perubahan demokrasi Pancasila, perlu ditingkatkan terselenggaranya komunikasi social timbale-balik antar masyarakat serta antar masyarakat dengan lembaga perwakilan rakyat maupun pemerintah.
- Huruf f : dalam rangka meningkatkan peran organisasi-organisasi kemasyarakatan dalam pembangunan nasional sesuai dengan bidang kegiatan, profesi, dan fungsi masing-masing, maka perlu ditingkatkan usaha memantapkan dan menata organisasi-organisasi tersebut. Untuk itu, perlu disusun undang-undang tentang Organisasi kemasyarakatan.

Mencermati uraian diatas, maka kita dapat melihat dengan jelas, bahwa pembentukan dan keberadaan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985, bukan lahir dengan begitu saja, tetapi telah menjadi kerangka dan program politik pemerintah pada saat itu. Pendapat itu tidaklah berlebihan, apabila kemudian kita hubungkan dengan fenomena maraknya pembentukan Ormas Islam awal tahun 1980-an dari butir-butir keputusan MPR pada Sidang Umum MPR tahun 1983 diatas. Berangkat dari itu, maka pembentukan Undang-Undang Ormas dapat kita lihat sebagai undang-undang yang mempunyai dua dimensi kepentingan, yaitu :

1. Dimensi ideal dari sisi pendekatan filosofis, yaitu bahwa pembentukan undang-undang Ormas sebagai bagian penting dalam pemberian kepastian hukum kepada lembaga atau organisasi yang dibentuk atas prakarsa masyarakat, sehingga memperoleh tempat yang jelas kedudukannya di muka hukum. Selain itu, merupakan wujud konkret dari akomodasi fenomena dan perkembangan dalam mewadahi

partisipasi aktif masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;

2. Dimensi politis. Dimensi ini merupakan upaya kepentingan pemerintah saat itu, untuk melakukan control terhadap ruang dan gerak langkah ormas. Asumsi ini timbul dari adanya ketentuan bahwa ormas wajib mempunyai azas tunggal yaitu Pancasila, adalah sesuatu yang bertentangan dengan ruh dari pembentukan ormas yang berdimensi kekhususan sesuai dengan ideology dan profesi, sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 18 Tahun 1986, yang berbunyi : “Anggota masyarakat warga Negara Republik Indonesia secara sukarela dapat membentuk organisasi kemasyarakatan atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa”. (Lebih tegas tentang hal ini keharusan adanya penyeragaman terhadap ormas dan organisasi sejenis lainnya, adalah ketentuan Pasal 3 PP No.18 Tahun 1986, dimana ketentuan dimaksud penulis anggap sebagai bentuk control dan pengendalian langsung dari pemerintah terhadap keberadaan ormas dan organisasi lainnya, yang menegaskan bahwa : “setiap organisasi kemasyarakatan harus mempunyai Anggaran Dasar. Ayat (2) Dalam Pasal Anggaran Dasar sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dicantumkan Pancasila sebagai satu-satunya asas dan tujuan organisasi sesuai dengan sifat kekhususan; Ayat (3) Dengan dicantumkannya Pancasila sebagai satu-satunya asas sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dibenarkan mencantumkan kata lain seperti dasar, landasan, pedoman pokok, atau kata lain yang dapat mengaburkan pengertian asas tersebut; Ayat (4) Sifat kekhususan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) adalah kesamaan dalam kegiatan. Ayat (5) Profesi, tugas, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, dan tidak dibenarkan dicantumkan dalam pasal atau bab tentang Asas). Hal lain yang menandakan

bahwa Undang-undang Ormas kental akan dimensi politis, dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

- a. Pasal 14 PP No.18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan UU No.8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, yang menegaskan bahwa :  
“Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, pembinaan organisasi kemasyarakatan diupayakan untuk berhimpun dalam wadah pembinaan dan pengembangan yang sejenis agar lebih berperan dalam melaksanakan fungsinya (kursif penuis)”.
- b. Ketentuan yang mengharuskan adanya izin pendidikan. Meskipun dalam ketentuan hanya bersifat pemberitahuan, namun pada kenyataannya pemberitahuan itu kemudian memperoleh nomor registrasi, sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 PP yang sama, yang menegaskan bahwa : Ayat (2) Organisasi kemasyarakatan yang baru dibentuk, pengurusnya memberitahukan secara tertulis kepada pemerintah sesuai dengan ruang lingkup keberadaannya. Ayat (3) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sejak tanggal pembentukannya dengan melampirkan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga dan susunan pengurus.

## Prosedur Pendirian dan Pembubaran Ormas

### 1. Prosedur Pendirian Ormas

Kebebasan berserikat dan berkumpul yang dijamin oleh Pasal 28 UUD 1945, merupakan hal pokok perlindungan yuridis yang diberikan Negara kepada setiap warga Negara. Berserikat dan berkumpul dalam konteks bahasan ini, bukan hanya sekedar berkumpul (kongko-kongko yang bersifat sementara dan berkumpul yang bersifat permanen, selama itu uteras dikehendaki dan tetap bergabung dalam sebuah wadah organisasi yang dibentuk atau diikuti anggotanya. Organisasi dimaksud adalah organisasi kemasyarakatan atau ormas sebagaimana dimaksud UU No.8 Tahun 1985 tentang Organisasi kemasyarakatan.

Secara administrative dan teknis, prosedur pendirian organisasi berlaku secara umum, dimana organisasi itu didirikan oleh pemrakarsanya atas dasar kesamaan cita-cita dalam mencapai tujuan. Dalam konteks undang-undang, tidak menyebutkan secara tegas bawah pendirian sebuah organisasi memerlukan izin pendirian khusus tetapi yang ada adalah bersifat pemberitahuan. Meskipun dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tidak secara tegas disebutkan wajib melakukan pendaftaran dan memperoleh izin pendirian, namun secara yuridis tetap saja implicit di dalamnya mempunyai maksud penataan, agar setiap ormas yang ada terdaftar dan terdata secara administrative dalam kantor pemerintah. Hal itu berkaitan dengan fungsi pembinaan yang dimiliki oleh pemerintah terhadap ormasw-ormas yang ada. Untuk membahas bagaimana prosedur pendirian sebuah ormas, maka secara teknis menurut hemat penulis terbagi dalam dua tahap proses pembentukan, yaitu :

1. Tahap perumusan dan pembentukan organisasi;
  2. Tahap pendaftaran ke instansi pemerintah.
- 
- 1) Tahap prosedur pembentukan organisasi kemasyarakatan dimaksud agar secara dipahami bahwa membentuk sebuah organisasi yang baik dan benar memerlukan tahapan pembentukan sesuai kaidah-kaidah ilmiah. Artinya, ruh organisasi akan terformulasikan dalam aturan internal organisasi dalam bentuk AD/ART Organisasi, serta tujuan organisasi dapat dilihat dari rancangan program kerja yang disusun.
  - 2) Tahap Perumusan dan Pembentukan Organisasi Sebagaimana diuraikan diatas, bahwa sifat mendasar dari Ormas adalah didirikan atas prakarsa dan keinginan sendiri dari para pendiri Ormas dimaksud, dengan cirri mandiri. Sejalan dengan itu, maka cirri-ciri utama organisasi kemasyarakatan sebagai berikut :
    - a) Organisasi di luar organisasi pemerintahan;
    - b) Tidak bermotif keuntungan dalam kegiatannya;

- c) Lebih melibatkan anggota di dalam kegiatan
- d) Hasil kegiatan lebih dinikmati anggota;
- e) Keanggotaan bersifat missal;
- f) Melakukan kegiatan politik di samping perjuangan teknis keorganisasian;
- g) Cukup berkepentingan akan ideology

Lebih melibatkan anggota serta keanggotaan yang bersifat missal, mempunyai arti bahwa ruh, kerangka pikir, operasional, dan karakteristik organisasi dirumuskan oleh anggota sesuai tujuan organisasi itu didirikan. Dengan demikian, dari sisi proses pembentukan organisasi, maka pendirian ormas secara teknis, melalui tahapan-tahapan sebagai berikut :

1. Melempar gagasan atau ide pendirian;
2. Merumuskan dan melakukan pembahasan gagasan atau ide;
3. Merumuskan secara konkret gagasan atau ide-ide organisasi di dalam bentuk rancangan aturan main organisasi dalam bentuk Anggaran dasar dan Anggaran Rumah tangga (AD/ART) Organisasi, biasanya dilakukan khusus oleh tim perumus;
4. Melakukan pembahasan rancangan AD/ART organisasi, arah kebijakan, dan program kerja organisasi;
5. Menetapkan atau menyepakati rancangan AD/ART, arah kebijakan, dan program kerja organisasi;
6. Memilih dan menetapkan susunan pengurus organisasi yang akan mengaman amanat melaksanakan kepemimpinan dan kepengurusan guna menjalankan roda organisasi untuk satu periode kepengurusan ke depan.

#### Tahap gagasan atau Ide

Kesamaan visi dan misi dalam mencapai tujuan adalah merupakan salah satu dasar pembentukan Ormas. Arbi Sanit mengemukakan bahwa ormas cukup berkepentingan terhadap ideology. Ini artinya, bisa saja ideology justru menjadi ide dasar pendirian organisasi, lalu kemudian visi dan misi organisasi. Dalam tahapan gagasan ide ini, biasanya baru hanya pada tahap melempar idea tau

gagasan. Namun meskipun demikian biasanya para pemrakarsa secara tidak langsung masing-masing telah mencatat apa yang menjadi bahan diskusi pada tahapan saling mengemukakan gagasan atau ide ini. Pada tahapan ini biasanya berlangsung proses sebagai berikut :

- (1) Setiap orang yang hadir saling melempar ide dan gagasannya masing-masing;
- (2) Gagasan atau ide dimaksud bisa berawal dari persoalan kehidupan, sehari-hari atau persoalan-persoalan yang lebih besar, seperti kondisi Negara, kondisi kehidupan beragama, dan lain-lain;
- (3) Tahap lempar gagasan ide ini bila disepakati biasanya tahap berikutnya adalah menentukan pertemuan berikutnya untuk membicarakan gagasan atau ide dimaksud lebih lanjut dalam forum dan waktu yang khusus.

#### Tahap Perumusan Gagasan atau Ide

Pada tahapan ini gagasan atau ide pembentukan organisasi telah lebih tersusun, karena merupakan pertemuan lanjutan dari tahap lempar gagasan atau ide sebelumnya. Pertemuan secara konkret lebih terarah, yaitu membicarakan telaah teragenda dengan baik, tahapan pembahasan persoalan telah tersusun lebih sistematis. Pada tahapan perumusan gagasan atau ide ini biasanya meliputi pembicaraan sebagai berikut :

- (1) Melakukan inventarisasi gagasan atau ide secara konkret;
- (2) Melakukan pembahasan gagasan tentang kerangka dasar, bentuk, dan ruang lingkup organisasi, apakah bersifat nasional, wilayah, atau loka;
- (3) Mengadministrasi gagasan atau ide berupa :
  - (a) Asas organisasi;
  - (b) Visi dan misi organisasi;
  - (c) Menyusun kerangka dasar AD/ART organisasi;
  - (d) Menyusun kerangka dasar arah kebijakan, dan program organisasi;
  - (e) Membentuk tim-tim perumus bahan pembahasan pada pertemuan berikutnya, misalnya tim perumus asas organisasi dan visi—misi organisasi, tim perumus

AD/ART, dan tim perumus kerangka dasar, arah kebijakan, dan program organisasi;

(f) Menunjuk tim penanggung jawab penyelenggara rapat berikutnya, dengan tugas :

- Menyusun agenda pertemuan atau rapat berikutnya;
- Mengkoordinasikan kerja tim perumus;
- Mengadakan bahan-bahan rapat atau draft hasil kerja tim perumus;
- Membuat dan menyebarkan undangan dan bahan-bahan atau draft sebagai bahan pokok bahasan pada pertemuan berikutnya.
  - o Menyetujui pertemuan atau rapat berikutnya
  - o Agenda pada tahap ini, peserta dipacu untuk melemparkan gagasan atau ide secara konkret, sebagai bahan atau acuan dasar bagi tim perumus yang bertugas merumuskan semua gagasan atau ide dari peserta rapat.
- Pembahasan Rancangan AD/Art Organisasi Arah Kebijakan, dan Program Kerja Organisasi

- o Pembahasan rancangan bahan rapat hasil rumusan tim perumus, dapat dilakukan melalui beberapa mekanisme pembahasan, yaitu :

Apabila peserta rapat yang hadir cukup banyak, maka pembahasan dapat dilakukan melalui dua tahap pembahasan, tahap pertama dilakukan oleh tim kecil atau berbentuk komisi, lalu kemudian dibahas dalam forum pleno. Pada kasus peserta rapat lebih banyak ini, pembentukan komisi-komisi pembahasan draft organisasi bertujuan untuk efektivitas pembahasan, sehingga lebih focus pada masing-masing materi yang menjadi tanggung jawab masing-masing. Dengan demikian agenda rapat pada kondisi seperti ini, biasanya meliputi tahapan :

- (a) Pembentukan komisi sesuai keputusan dan kesepakatan bersama;
- (b) Rapat komisi-komisi;
- (c) Rapat pleno dengan agenda melakukan pembahasan dan menyetujui hasil rapat komisi.



(1) Apabila peserta rapat terbatas, pembahasan draft atau rancangan dapat berlangsung dibahas peserta rapat, secara berurutan sesuai agenda rapat, misalnya :

- (a) Pembahasan asas organisasi;
- (b) Pembahasan visi-misi organisasi;
- (c) Pembahasan draft Ad/ART organisasi;
- (d) Pembahasan kerangka dasar, arah kebijakan, dan program kerja organisasi.

- Menetapkan Hasil Kesepakatan

Pada tahapan ini merupakan tahapan akhir dari proses aspek hukum internal organisasi. Penetapan draft atau rancangan berbagai aturan main organisasi perlu dilakukan karena sebagai landasan formal organisasi dalam melakukan kiprahnya memperjuangkan cita-cita organisasi. Jadi, organisasi harus patuh dan tunduk pada aturan main atau hukum internal yang dibuat oleh para pendiri atau pemrakarsa organisasi. Adapun draft atau rancangan yang ditetapkan adalah :

- Maklumat organisasi atau risalah sejarah pembentukan organisasi, dengan tujuan agar para penerus organisasi mengerti dan memahami agar dalam menerima estafit kepemimpinan organisasi kelak tetap berpegang teguh pada maksud dan tujuan pembentukan organisasi tersebut, termasuk di dalamnya mencantumkan para tokoh pendiri organisasi.

- (1) Menetapkan Ad/ART organisasi;
- (2) Menetapkan kerangka dasar, arah kebijakan, dan program organisasi.

- Membentuk dan memilih Pimpinan Organisasi

Membentuk dan memilih pimpinan organisasi adalah penting, karena organisasi tidak akan berjalan tanpa kepengurusan yang bertanggung jawab terhadap jalannya roda organisasi. Hak dan kewajiban pimpinan organisasi harus mengikuti dan berpedoman pada aturan main atau hukum internal organisasi yang telah tertuang dalam AD/ART organisasi. Sedangkan arah kebijakan dan program kerja kepengurusan berpedoman kepada arah kebijakan dan program

kerja yang telah ditetapkan dalam musyawarah penetapan draft-drat pada rapat sebelumnya.

Proses pembentukan pimpinan organisasi tergantung pada mekanisme yang disepakati para peserta yang hadir. Secara turan hal ini biasanya telah tercantum dalam anggaran rumah tangga organisasi. Namun pada umumnya mekanisme pemilihan pimpinan organisasi dapat dilakukan melalui dua mekanisme, yaitu :

- 1) Pemilihan secara aklamasi, melalui musyawarah mufakat. Artinya, pimpinan organisasi disepakati secara terbuka menunjuk langsung personal yang disepakati;
- 2) Pemilihan melalui mekanisme voting dengan suara terbanyak.

Dalam tataran pelaksanaannya, pemilihan pimpinan organisasi untuk organisasi yang lebih kompleks, tidak bisa dilakukan secara lengkap untuk diisi oleh personalia kepengurusan, sehingga dalam menetapkan kepengurusan, baik melalui mekanisme aklamasi maupun voting dengan suara terbanyak dilakukan melalui sistem berjenjang, yaitu melalui tahapan pemilihan tim formatur. Tim formatur itulah yang kemudian bertugas menyusun secara lengkap susunan kepengurusan organisasi. Namun untuk organisasi yang lebih kecil dan sederhana, penentuan kelengkapan susunan pengurus dampak langsung ditetapkan atau ditunjuk pada saat pemilihan pimpinan organisasi tanpa harus melalui tahapan mekanisme pemilihan tim formatur.

#### Tahap pemberitahuan Organisasi

Setelah ormas terbentuk pada tahapan proses pembentukan organisasi sebagaimana diutarakan di depan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, ormas tersebut harus memberitahukan (melaporkan) kepada instansi yang berwenang sesuai dengan tingkatan dimana Ormas tersebut didirikan. Artinya, kalau ormas itu bersifat nasional, maka pemberituannya dilakukan ke Ditjen Kementerian Dalam negeri. Kalau ruang

linmgkupnya hanya meliputi wilayah provinsi, maka pemberitahuannya dilakukan kepada Gubernur cq Kesbanglinmas Provinsi. Tata cara dan prosedur pemberitahuan diatur dalam Pasal 5 PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun 1986.

Kelengkapan administrasi yang harus dilengkapi atau dipenuhi pada tahap pendaftaran adalah sebagai berikut :

- Syarat Umum. Surat resmi pemberitahuan pembentukan ormas, dengan ketentuan sebagai berikut :

Kepada Yth. Direktur jenderal Kesatuan bangsa dan Politik kementerian Dalam negeri Up. Direktur Fasilitas Organisasi dan Kemasyarakatan.

Perihal surat : Pemberitahuan Keberadaan Organisasi;

Surat ditandatangani oleh pengurus (ketua dan sekretaris);

- Syarat khusus. Syarat khusus ini meliputi kelengkapan organisasi. Kewajiban melakukan pemberitahuan bukan hanya berlaku bagi organisasi kemasyarakatan atau LSM dalam negeri saja tetapi berlaku pula bagi organisasi kemasyarakatan/LSM yang pengurusannya dijabat oleh warga Negara asing. Syarat-syarat khusus ini meliputi akta pendirian, AD/ART organisasi, dan kelengkapan organisasi lainnya sebagai lampiran dari surat pemberitahuan, yang harus dipenuhi secara lengkap karena berkaitan dengan pemberitahuan inventarisasi yang akan dikeluarkan oleh Kementerian dalam negeri.

Bagi ormas atau LSM yang telah memenuhi syarat administrative akan memperoleh Surat Tanda Terima Pemberitahuan Keberadaan Organisasi (STTPKO). Dalam tataran operasionalnya, organisasi kemasyarakatan atau LSM yang telah memiliki STTPKO, dihimbau untuk mencantumkan STTPKO pada surat resmi organisasi.

## BAB IV PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Peran dan tanggung jawab Organisasi Kemasyarakatan dalam bidang sosial, budaya adalah kesediaan dan kemampuan LSM untuk secara lebih nyata mempraktikkan akuntabilitas, baik dari sikap politik, produk kerja maupun manajemen keuangannya, dengan tetap memegang prinsip-prinsip kode etik ormas.
2. Peraturan Perundang-undangan tentang organisasi kemasyarakatan kurang relevan dengan UUD 1945 yang telah diamandemen karena produk UU keormasan dibuat saat era orde baru dan saat UUD 1945 belum diamandemen.
3. Ketentuan pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945, adalah ruh yang menjiwai kemerdekaan berserikat dan berkumpul, yang dalam konteks Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 adalah kemerdekaan anggota masyarakat untuk membentuk dan menghimpun dalam sebuah organisasi kemasyarakatan (ormas) kemerdekaan berserikat dan berkumpul secara substansi sesungguhnya merupakan kemerdekaan politik setiap warga Negara.
4. Melalui ormas secara kelembagaan diharapkan masyarakat dapat mengaktualisasi diri dan berperan serta secara aktif dalam mewujudkan masyarakat Pancasila berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka menjamin pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa, menjamin keberhasilan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, dan sekaligus menjamin tercapainya tujuan nasional.

### A. Saran

Peran dan tanggung jawab Organisasi Kemasyarakatan dalam bidang sosial, budaya harus diarahkan pada kesediaan dan kemampuan LSM untuk secara lebih nyata mempraktikkan akuntabilitas, baik dari sikap politik, produk kerja

maupun manajemen keuangannya, dengan tetap memegang prinsip-prinsip kode etik ormas.

Peraturan Perundang-undangan tentang organisasi kemasyarakatan sudah harus disesuaikan lagi dengan UUD 1945 yang telah diamandemen karena produk UU keormasan dibuat saat era orde baru dan saat UUD 1945 belum diamandemen.

### C. Rekomendasi

- 1) Kebijakan Organisasi Kemasyarakatan dalam bidang sosial, budaya harus diarahkan pada kesediaan dan kemampuan LSM untuk secara lebih nyata mempraktikkan akuntabilitas, baik dari sikap politik, produk kerja maupun manajemen keuangannya, dengan tetap memegang prinsip-prinsip kode etik organisasi Kemasyarakatan Diperlukan adanya Kebijakan penyesuaian regulasi organisasi kemasyarakatan agar tidak bertentangan dengan UUD 1945 yang telah diamandemen karena produk UU keormasan dibuat saat era orde baru dan saat UUD 1945
- 2) Peraturan Perundang-undangan tentang organisasi kemasyarakatan sudah harus disesuaikan lagi dengan UUD 1945 yang telah diamandemen karena produk UU keormasan dibuat saat era orde baru dan saat UUD 1945 belum diamandemen.