

Rancangan Undang-Undang Tentang Organisasi Kemasyarakatan (selanjutnya: RUU Ormas) telah menimbulkan berbagai pertanyaan tentang dasar pertimbangan, urgensi, tujuan serta dampaknya. Pembahasan di sini didasarkan pada *Draft RUU 2 Juli 2013*. Dalam pasal 40 ayat 1 dinyatakan “Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pemberdayaan Ormas untuk meningkatkan kinerja dan menjaga keberlangsungan hidup Ormas”.

Dengan teknik penelitian *content analysis* akan segera terlihat bahwa tujuan yang mulia ini tidak tercermin dalam seluruh naskah RUU Ormas. Tentang pemberdayaan Ormas, hanya tersedia tiga pasal (40,41,42) yang berisikan 12 ayat. Ada pun dengan pemberdayaan Ormas dimaksudkan 1) fasilitasi kebijakan berupa peraturan perundang-undangan yang mendukung pemberdayaan Ormas; 2) penguatan kelembagaan; dan 3) peningkatan SDM. Penguatan kelembagaan bukanlah hal baru, karena tiap Ormas yang serius selalu mempunyai program *institution building*

dan

capacity building

. Juga, pengembangan SDM selalu dilaksanakan, melalui program

Human Resource Development

. Dengan demikian pasal-pasal tentang pemberdayaan ini serba sumir, dan tidak memberi keterangan tambahan yang dapat menolong praktek Ormas, dan memberdayakan kinerja Ormas.

Sebaliknya, bab tentang sanksi untuk Ormas sangat luas dan rinci. Bab ini terdiri dari 23 pasal (pasal 60 s/d pasal 82), berisi 59 ayat yang isinya berputar sekitar bentuk sanksi administratif untuk Ormas dan penjabaran pelaksanaan sanksi tersebut. Ada empat bentuk sanksi administratif, yaitu 1) peringatan tertulis; 2) penghentian bantuan atau hibah; dan/atau 3) penghentian sementara kegiatan; dan/atau 4) pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum.

Sungguh mengherankan bahwa dalam RUU yang bertujuan memberdayakan kinerja Ormas dan menjamin keberlangsungan hidupnya, tidak ada sama sekali bentuk sanksi yang mendidik dan memberdayakan, selain sanksi yang menghukum. Kecenderungan menghukum ini menjadi lebih nyata dalam pasal 65 ayat 1 dan ayat 2. Ayat 1 mengatakan:”Dalam hal penjatuhan sanksi penghentian sementara kegiatan terhadap Ormas lingkup nasional, Pemerintah wajib meminta pertimbangan hukum dari Mahkamah Agung”. Seterusnya ayat 2:”Apabila dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari Mahkamah Agung tidak memberikan pertimbangan hukum, Pemerintah berwenang menjatuhkan sanksi sementara penghentian kegiatan”.

Kita bertanya: mengapa hanya 14 hari dan bukan 30 atau 60 hari karena ini menyangkut kerja dan keberlangsungan hidup Ormas yang konon menjadi tujuan RUU ini? Selanjutnya, aneh benar bahwa jika Mahkamah Agung dalam jangka waktu 14 hari tidak memberi pertimbangan, maka pemerintah berwewenang menjatuhkan sanksi. Mengapa ayat ini demikian permisif dalam menjatuhkan sanksi? Mengapa belum sempatnya Mahkamah Agung memberi pertimbangan harus berakibat dipercepatnya jatuhnya sanksi pada sebuah Ormas? Mengapa Mahkamah Agung tidak diminta kembali pertimbangannya atau diberi peringatan untuk menanggapi permintaan pemerintah dan diberi waktu lebih banyak?

Sukar bagi kita memahami mengapa RUU ini disusun dengan semangat yang amat memberatkan Ormas, jauh dari tujuan memberdayakan. Apakah jumlah Ormas yang cukup besar di Indonesia, yaitu 139.957 (mendekati 140.000) membuat pemerintah khawatir dan membuat DPR tak nyaman? Mengapa pertumbuhan organisasi kemasyarakatan ini tidak diapresiasi sebagai hidupnya kreativitas sosial-politik kelompok-kelompok masyarakat dalam mengatur dirinya dan turut mengembangkan kesejahteraan, keadilan dan kecerdasan anggota masyarakatnya?

RUU ini juga mewajibkan Ormas untuk transparan dan akuntabel dalam keuangan. Kita akan menaruh respek kepada DPR yang menyusun RUU ini kalau lembaga yang terhormat ini memberi teladan dalam transparansi dan akuntabilitas. Ambillah contoh studi banding yang dilakukan anggota Dewan ke berbagai negara. Perjalanan, akomodasi, konsumsi dan biaya lainnya untuk studi banding ini jelas menggunakan dana publik yang tidak sedikit. Akuntabilitas tercapai kalau ada transparansi berupa laporan mengenai keuangan yang digunakan, dan laporan hasil studi banding yang telah dilakukan dan yang kemudian diumumkan dalam bentuk yang bisa diakses oleh publik. Kalau setelah selesainya studi banding, seorang anggota Dewan tidak bisa memberikan dua laporan tersebut, maka dia, demi kehormatan dan martabatnya sebagai anggota Dewan, harus mengembalikan biaya studi banding, misalnya melalui pemotongan gajinya sebanyak dana studi banding yang telah digunakannya. Apakah hal ini pernah dilakukan?

Patut diakui, akuntabilitas dan transparansi masih menjadi masalah juga untuk sejumlah Ormas. Tetapi perbaikan tidak bisa dilakukan hanya dengan sanksi administratif, tetapi dengan motivasi dan monitoring untuk melakukan audit keuangan dan audit program oleh sebuah lembaga auditor independen yang punya reputasi yang baik.

Masih dalam kaitan dengan transparansi dan akuntabilitas, Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi beberapa waktu lalu mengatakan bahwa kejelasan dana dari bantuan asing untuk Ormas sangat penting karena "kalau tidak jelas, bisa saja dana itu dipakai untuk kepentingan teroris,

pencucian uang dan misi-misi lain yang merugikan bangsa kita” (*Kompas*, 4/7/2013). Pernyataan itu mungkin perlu dibuat oleh seorang menteri dalam tugasnya, tetapi jauh dari proporsi yang wajar dan lebih menunjukkan ketidak-tahuan seorang pejabat tinggi negara tentang ekonomi-politik nasional.

Menurut risalah *Profil Utang Pemerintah Pusat (Pinjaman dan Surat Berharga Negara)*, edisi Juni 2013, yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, seluruh utang Pemerintah Pusat sampai dengan Mei 2013 adalah 2.036,54 triliun rupiah (duaribu tigapuluh enam koma limapuluh empat triliun rupiah). Dari besaran utang itu komponen pinjaman luar negeri adalah 573,43 triliun rupiah (limaratus tujuh puluh tiga koma empat puluh tiga triliun rupiah) yang terdiri dari pinjaman bilateral, pinjaman multilateral, pinjaman komersial, suppliers dan lain-lain. Komponen lainnya adalah Surat Berharga Negara (SBN) sebesar 1.461,28 triliun rupiah (seribu empat ratus enam puluh satu koma duapuluh delapan triliun rupiah), yang dijual kepada investor domestik dan investor asing.

Kalau besarnya pinjaman luar negeri dan utang Pemerintah Pusat ini dibandingkan dengan besarnya dana asing yang diterima oleh Ormas-Ormas di Indonesia, maka kekhawatiran Menteri Gamawan Fauzi sungguh berlebihan, karena terlihat bahwa kalau dibandingkan, maka dana asing untuk Ormas hanyalah duit receh. Pertanyaan yang sangat wajar adalah: Mengapa tidak dipikirkan dan disusun suatu RUU untuk mengawasi lebih ketat penggunaan utang pemerintah dan pinjaman luar negeri yang demikian gigantis ukurannya, yang menjadi tanggungan semua warga negara Indonesia di masa sekarang dan di masa depan? Apakah diawasi dengan sungguh-sungguh agar dana sebesar itu tidak disalah-gunakan melalui korupsi dan pemanfaatan bagi tujuan politik para politisi? Mengapa gerangan amat cemas tentang dana asing dalam jumlah kecil yang diberikan kepada Ormas-Ormas di Indonesia?

Tentulah tidak boleh diasumsikan bahwa baik DPR maupun Pemerintah ingin menghilangkan peran Ormas dalam urusan publik, dan seakan-akan menyerahkan seluruh urusan publik ke tangan pemerintah saja. Akan tetapi seandainya ada pemikiran seperti itu, maka hal itu hanyalah cerminan sikap naif dalam melihat pembangunan. Di dunia kita dewasa ini kerja sama antara pemerintah atau *G to G collaboration* tidak lebih penting dari kerja sama antara masyarakat sipil internasional atau *People to People collaboration*.

Sudah terbukti bahwa berbagai isu besar dalam pembangunan tidak akan terpikirkan tanpa peran masyarakat sipil internasional melalui *social movement*. Masalah-masalah seperti

lingkungan hidup, perubahan iklim, HAM, kesetaraan gender, hak kaum minoritas dan hak kaum difabel (*the rights of differently-abled people*)

tak akan menjadi penting dalam kebijakan publik tanpa militansi Ormas-Ormas dalam masyarakat sipil di berbagai belahan dunia. Ini tidak berarti bahwa negara tidak mempunyai peranan dalam mengidentifikasi masalah-masalah tersebut, tetapi memang banyak sekali persoalan berada

beyond the horizon of the state

atau berada di luar kerangka persepsi dan kerangka kepentingan lembaga-lembaga negara, yang harus memusatkan perhatian pada masalah-masalah yang menjadi tanggung jawab mereka.

Apa pun soalnya RUU Ormas bisa menjadi kasus yang mengharuskan kita membicarakan kembali masalah legislasi yang menjadi hak dan sekaligus tugas DPR. Apakah ada ketentuan tentang berapa jumlah minimum undang-undang yang harus dihasilkan oleh DPR dalam masa tugas mereka? Seterusnya, apakah ada kriteria yang memungkinkan kita menilai dan mengukur sejauh mana sebuah RUU menjawab kebutuhan dan masalah yang ada dalam negara dan masyarakat Indonesia pada suatu masa? Dengan kata lain, sebelum dibuat undang-undang lain, rupanya sangat perlu disusun undang-undang tentang pembuatan undang-undang, yaitu legislasi tentang legislasi.

Sebuah undang-undang menjadi sah kalau mendapat persetujuan dari suara terbanyak anggota Dewan dalam fraksi. Namun persetujuan anggota Dewan barulah menjamin legalitas undang-undang. Apakah undang-undang itu akan dipatuhi atau tidak masih tergantung pada kelayakan undang-undang itu untuk diterima dan diakui oleh masyarakat, dan menentukan legitimasinya.

Sebuah UU yang mempunyai legalitas tetapi tanpa legitimasi yang kuat akan mendorong masyarakat untuk mencari kelemahan dalam pasal-pasal nya untuk menghindar secara legal dari tuntutan undang-undang. Sebaliknya, undang-undang dengan legitimasi yang kuat akan mengundang kepatuhan masyarakat untuk memenuhinya, karena adanya *sense of belonging* terhadap produk hukum yang merepresentasikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Dalam hal inilah anggota DPR yang terhormat sebaiknya berhati-hati apakah mereka hanya mempermainkan legalitas dalam pembuatan undang-undang atau mempertimbangkan berbagai alasan yang membuat undang-undang yang disusun mendapat legitimasi yang cukup. Karena, dalam proses legislasi legalitas bisa dimainkan, tetapi legitimasi tak pernah tunduk kepada

manipulasi secanggih apa pun.

Oleh: **Ignas Kleden**

Ketua Komunitas Indonesia Untuk Demokrasi