

BAB II

ORGANISASI KEMASYARAKATAN

A. Nomenklatur dan Hakikat Organisasi Masyarakat

1. Nomenklatur Organisasi Masyarakat

Terminologi istilah dalam organisasi masyarakat sangat luas dan pada batas-batas tertentu mencerminkan nilai kompetitif. Dalam bahasa Inggris meliputi beberapa istilah yaitu *voluntary agencies/organisations, non-government organisation (NGO), private voluntary organization (PVO), community (development) organization, 'social action groups, non-party group, micro or people's movement*. Tidak ada istilah tunggal yang mampu mencakup semua istilah tersebut dan untuk membuka beberapa batasan dan pemisahan.⁴⁷ Phillip Eldridge mengemukakan bahwa:

The term 'non-government organisation' is potentially open ended and could include groups whose composition is not necessarily targeted towards the poor and disadvantaged nor concerned specifically with their advancement or empowerment. 'Community organization' conveys the cooperative dimension involved but implies a whole community approach rather than one focused specifically on the needs of the poor. 'Social action group' is open-ended as to the type of action entailed.

Lalu dalam tingkat makro Phillip menambahkan bahwa:

Reference to 'popular movement' should be seen as representing real if as yet dimly defined and distant aspirations towards a broad-based movement autonomous

⁴⁷ Phillip Eldridge, *NGOs In Indonesia: Popular Movement or Arm of Government?*, (Victoria: The Centre of Southeast Asian Studies Monash University, 1989), hal. 3.

*from political parties and the 'vested interests' these are supposed to represent.*⁴⁸

Dengan demikian maka pada dasarnya adalah aspirasi dan yang bisa membedakan itu hanyalah hasil yang dirasakan dari tujuan yang hendak dicapai apakah bermanfaat pada kepentingan anggota saja atau seluruh rakyat yang menjadi anggota atau tidak dari organisasi tersebut.

Pada tahun 1983 mayoritas organisasi masyarakat Indonesia sepakat untuk mengoptimalkan nama kolektif Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM) - *Self Reliant Community Development Organisations*. Penggunaan istilah NGO dikurangi karena 'non government' diinterpretasikan sebagai 'anti government'. Mereka juga menggunakan istilah adat terhadap pemakaian istilah NGO umum dari barat. Kemudian istilah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) digunakan untuk membedakan kelompok masyarakat lokal.

2. Hakikat Organisasi Masyarakat

Organisasi adalah alat untuk mencapai ideologi dengan politik atau cara tertentu. Untuk mencapai tujuan (ideologi) dan melalui cara (politik) tertentu tidak mungkin dilakukan secara sendiri-sendiri tanpa kepemimpinan, anggota atau tanpa dukungan massa rakyat yang luas. Maka sebuah organisasi diperlukan sebagai alat yang menyatukan kekuatan setiap anggotanya, massa rakyat dan kepemimpinan dalam satu komando

⁴⁸ *Ibid.*

bersama. Hal itu sesuai dengan teori kemasyarakatan sebagaimana dikemukakan oleh Oran Young yang dikutip oleh Arbi Sanit bahwa,

“Teori kemasyarakatan yang disusun oleh kaum pluralisme menggambarkan bahwa masyarakat bukanlah tersusun dari individu, akan tetapi dibentuk oleh kelompok dianggap sebagai unit dasar dari masyarakat.”⁴⁹

Konsep masyarakat yang dikemukakan oleh Arbi Sanit itu searah dengan pemikiran daripada Von Savigny sebagaimana dikutip oleh Antonius Cahyadi dan E. Fernando M. Manullang bahwa:

Rakyat sebagai sebuah kesatuan individu yang beraneka ragam (kepentingan, kebutuhan, cita-cita, dan lain-lainnya)aa hidup dalam keteraturan.⁵⁰

Konsep rakyat (*volk* atau *people*) menjadi konsep sentral bagi seluruh pemikiran Savigny (terutama tentang hukum). Romantismenya bersumber dari rakyat dinamika kerakyatan yang terwujud dalam kebudayaan dan keseniannya. Istilah rakyat mengacu pada entitas kebangsaan. Dalam hal ini konsep rakyat dilihat sebagai kesatuan semangat, terdapat bukan sekedar kumpulan individu-individu karena individu-individu secara

⁴⁹ Arbi Sanit, *loc.cit.*, hal. 174. Sungguhpun demikian perlu disadari bahwa pembentukan masyarakat dari kelompok-kelompok dan pembentukan kelompok oleh individu bukan karena terjadinya perhimpunan antar kelompok ataupun antar individu tersebut. Akan tetapi masyarakat terbentuk karena aktivitas kelompok yang diwujudkan di dalam interaksi antar kelompok, seperti halnya interaksi antar individu mewujudkan kelompok.

⁵⁰ Antonius Cahyadi dan E. Fernando M. Manullang, *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Cet. I, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007) hal. 133. Kesatuan tersebut bersifat begitu alamiah dan terjadi dalam proses historis yang evolutif. Kesatuan itu menjadi layaknya individu yang mempunyai cita-cita, kehendak dan semangat. Ada jiwa yang menghidupi. Di dalamnya terdapat tarik-menarik kepentingan dan keharmonisan sebagai akibat dari relasi yang ada. Nmun kesemuanya membentuk kesatuan yang sedemikian semangat yang satu dan sama. Definisi ini seakan menuntun kita pada kebolehdjian adanya pluralitas atau heterogenitas.

satu-persatu tidak memiliki makna sama sekali dihadapkan pada istilah rakyat.

Dukungan massa berarti sekelompok orang yaitu bagian dari rakyat yang sudah sadar politik, sadar akan ketertindasannya serta keharusan untuk melawan. Berdasarkan pemahaman dukungan kelompok tersebut maka Arbi Sanit juga mengutip pendapat Arthur F. Bantley tentang suatu kelompok yaitu:

"... diartikan sebagai suatu perikatan manusia dari suatu masyarakat dapat dikenali, namun bukan sebagai suatu kumpulan massa yang secara fisik terbedakan dengan kumpulan-kumpulan massa lainnya, akan tetapi merupakan suatu aktivitas dari sekumpulan orang banyak yang tidak menafikan orang-orang yang berpartisipasi di dalam aktivitas tersebut untuk mengambil bagian di dalam berbagai kegiatan kelompok lainnya."⁵¹

Prinsip garis massa adalah prinsip yang mengatur agar organisasi tidak jatuh pada komandoisme atau kecenderungan untuk bergerak jauh meninggalkan kesadaran politik obyektif massa dan situasi politik sehingga organisasi hanya bergerak berdasarkan pikiran-pikiran subyektifnya saja yang jauh diatas keberanian massa rakyat. Massa rakyat adalah tulang punggung dalam perjuangan demokrasi, massa rakyatlah yang akan bergerak untuk merebut kekuasaan dan masa depannya untuk kepentingan massa rakyat juga. Garis massa hanya akan bisa dimiliki oleh organisasi progresif yang selalu berada dalam perjuangan bersama dengan massa rakyat. Garis massa pun mempertegas arti bahwa perjuangan ini semua adalah untuk kepentingan massa

⁵¹ *Ibid.*, hal. 175. Jadi kelompok hadir dalam kenyataan bukan karena kumpulan individu, tetapi karena kumpulan individu itu berinteraksi satu sama lain. Tentulah interaksi tersebut dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu dari kelompok itu sendiri.

rakyat. Dalam pelaksanaannya setiap anggota harus hidup ditengah massa rakyat, mendengar pandangan-pandangan rakyat dan kemudian menyimpulkan serta melaporkan pada organ yang diatasnya. Organ yang lebih atas kemudian mempelajari dan memutuskan langkah dan gerak yang harus diambil oleh anggota pada massa rakyat dimana dia tinggal dan berjuang bersama. Massa rakyat adalah tulang punggung dalam perjuangan demokrasi, massa rakyatlah yang akan bergerak untuk merebut kekuasaan dan masa depannya untuk kepentingan massa rakyat juga. Garis massa hanya bisa dimiliki oleh organisasi yang selalu berada dalam perjuangan bersama dengan massa rakyat.⁵²

Dalam perkembangan masyarakat ke arah demokratisasi, gejala kegiatan berorganisasi juga tumbuh rasional mengikuti tuntutan alamiah setiap orang dalam bermasyarakat. Jika tuntutan bermasyarakat adalah kecenderungan alamiah setiap individu manusia sebagai makhluk sosial, maka kecenderungan untuk berkelompok dan berorganisasi juga merupakan kecenderungan alamiah yang terdapat dalam setiap masyarakat manusia itu.⁵³ Terlihat jelas bahwa individu terlibat di dalam aktivitas kelompok/organisasi dalam rangka memenuhi keperluannya karena pada kenyataannya individu itu tidak dapat

⁵² "Tentang Bagaimana Membangun Organisasi Massa Rakyat", <http://lmnd-jakarta.blogspot.com/2007/08/tentang-bagaimana-membangun-organisasi.html>, diunduh tanggal 22 Mei 2010.

⁵³ Kecenderungan untuk berkelompok dan berorganisasi itu merupakan keniscayaan dan kebutuhan alamiah yang tak terelakkan dan dibatasi oleh pihak lain. Inilah yang disebut sebagai "*organizational imperatives*" dalam kehidupan manusia yang bermasyarakat. Lihat Jimly Asshiddiqie (selanjutnya disingkat menjadi Jimly Asshiddiqie 2), *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 43-44.

secara sendiri memenuhi kebutuhannya searah dengan pertumbuhan diri serta perkembangan lingkungannya.⁵⁴

3. Klasifikasi Organisasi Masyarakat

Klasifikasi yang umum digunakan di kalangan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) membedakan antara organisasi pemerintah dengan organisasi pemerintah dengan organisasi non pemerintah.⁵⁵ Secara prinsipil perbedaan di antaranya terletak pada keanggotaan, kewenangan mengatur, keabsahan menghukum dan penggunaan kekerasan.⁵⁶ Apabila menjadi anggota organisasi

⁵⁴ Oleh karena itu seseorang yang menjadi anggota dari suatu kelompok dengan jalan menunaikan aktivitasnya disebut sebagai membela, mencapai, ataupun memperbesar kepentingannya. Bersama dengan kepentingan anggota kelompok secara menyeluruh, maka kepentingan seseorang berkembang menjadi kepentingan kelompok. Sebagai unsur utama kedua dari suatu kelompok, kepentingan kelompok yang selanjutnya disebut sebagai kepentingan seperti yang dimaksudkan oleh aliran pluralisme diartikan sebagai sikap bersama dari warga suatu kelompok mengenai satu atau beberapa tuntutan yang selayaknya dilakukan terhadap kelompok lainnya di dalam suatu masyarakat. Bagi kelompok, kepentingan merupakan arah dari aktivitasnya. Dengan kata lain, kepentingan merupakan motif dari aktivitas kelompok. Karena kelompok menetapkan kepentingannya secara sendiri, tentulah sejumlah kepentingan dapat dipunyai oleh suatu kelompok. Dengan demikian unsur kedua ini menyebabkan dikenalnya konsep kelompok kepentingan. Arbi Sanit, *op.cit.*, hal. 175-176.

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 174. Lihat juga Ismi Hadad, "Menampilkan Potret Pembangunan Berwajah Swadaya Masyarakat", *Prisma* No. 4 Tahun 1983, hal. 10-11.

⁵⁶ Tipikal sejarah NGO di dunia terbagi atas dua yaitu NGO di Utara dan NGO di Selatan. Secara tipikal, NGO Selatan tumbuh di masa masa perjuangan kemerdekaan. Misalnya, gerakan Gandhi di India yang memiliki banyak pengikut dan sampai sekarang terus berkembang, dengan kegiatan meliputi pusat kerajinan tenun dan inisiatif teknologi tepat guna lainnya, sekolah yang memfokuskan pada pendidikan fungsional, Mahkamah Rakyat yang mempraktekkan penekanan masyarakat dengan tanpa melakukan kekerasan untuk menegakkan keadilan bagi kasta yang paling rendah, dan kampanye organisasi yang menuntut dilakukannya *land reform* dan aspek keadilan sosial lainnya. NGO Utara yang juga memasuki panggung ini setelah Perang Dunia I - misalnya CARITAS yang mendapat dukungan dari Gereja Katholik dan Save The Children Fund. Mereka semua semakin menguat pada saat menjelang Perang Dunia II. Yang ditandai dengan berdirinya OXFAM pada tahun 1942, Catholic Relief Services pada tahun 1943 dan disusul dengan cooperative for American Relief Everywhere (CARE) pada tahun 1945. Pada awalnya bergerak dalam bidang penyantunan, terutama di kawasan Eropa yang tercabik-cabik akibat perang. Selama dasawarsa 1950-an dan 1960-an jumlah NGO Utara lebih banyak dan fokus mereka beralih dari bersifat progresif menjadi menyerang gejala-gejala kemiskinan saja. Untuk mengentaskan kemiskinan itu sendiri diperlukan bantuan untuk meningkatkan kapasitas agar memenuhi kebutuhan orang miskin dengan sumber-sumber yang dapat mereka kontrol. Sedang peralihan dari barak-barak pengungsi, pusat-pusat pemberian makanan dan rumah sakit ke pedesaan dan daerah kumuh dimana mereka melaksanakan proyek-proyeknya membuka mata NGO Utara pada realitas kemiskinan, sedang di lokasi yang kedua adalah akar-akar penyebabnya.

Pada awal periode pembangunan pekerjaan disesuaikan dengan aliran pemikiran "modernisasi" konvensional - membantu masyarakat miskin agar bisa menjadi seperti masyarakat di Utara dengan menerapkan gagasan pemikiran, teknologi dan keahlian Utara. Pada mulanya mereka tidak menghiraukan mitra kerja mereka dari Selatan, kelompok masyarakat di pedesaan dan struktur asli yang ada dalam masyarakat. Mereka membangun proyek mereka sendiri, dengan menggunakan staf mereka sendiri. Akan tetapi lama-kelamaan muncul banyak kritik ditujukan kepada mereka tentang akibat negatif dari penerapan model pembangunan tradisional dan secara serius mempertanyakan sumbangan yang mereka berikan pada pembangunan. Pada akhirnya mereka beralih pada satu peran baru, yaitu memberikan bantuan kepada organisasi LSM lokal dan gerakan-gerakan mandiri. Ciri-ciri dari pekerjaan ini antara lain berskala kecil, menggunakan pemimpin setempat (atau paling tidak berasal dari negara itu sendiri) dan memberi dukungan usaha kebebasan ekonomi dan politik dari orang miskin. Pada tahun 1961 misalnya, OXFAM Inggris membuat satu keputusan untuk tidak lagi memberikan bantuan kepada organisasi misionaris dan badan-badan lain dari Utara yang selama ini mendapat bantuannya dan mengalihkan bantuan dana tersebut untuk mendukung upaya-upaya dari organisasi yang dikembangkan penduduk asli sendiri. Karena itu banyak organisasi yang memperoleh bantuan dari organisasi yang memperoleh bantuan dana lebih awal telah berhasil menjadi NGO penting yang memiliki hak-hak sendiri. Meningkatnya peluang pembiayaan dari sumber-sumber volunteer Utara membuat NGO Selatan tumbuh menjamur. Banyak pula dari organisasi yang tumbuh dengan cepat ini yang berhasil menjadi lembaga-lembaga bertaraf nasional (sekalipun masih dalam bayang-bayang pemberi dana mereka dari utara) yang bertindak sebagai organisasi penghubung, yang menyalurkan dana dari NGO Utara ke tingkat bawah (*grassroot*). Konsep-konsep politik baru yang muncul dari kalangan intelektual Dunia Ketiga, seperti teologi pembebasan, juga sangat berpengaruh pada pemikiran-pemikiran mengenai NGO pada periode ini. Teori pembangunan yang pernah didominasi oleh praktisi Utara, menjadi suatu proses yang membumi, dipimpin oleh orang-orang yang berasal dari mereka sendiri. Pada "masa awal" seolah-olah terdapat homogenitas di antara sesama NGO. Mereka kurang lebih mencari satu agenda bersama. Namun sejak tahun 1960-an terjadi semacam perpecahan. Beberapa masih tetap melaksanakan aktivitas tradisional mereka, sedang yang lain bergerak menuju aktivitas baru dan analisis yang menggunakan berbagai tingkatan. Dan banyak NGO selatan yang menjadi lebih tegas. Hingga tahun 1960-an komunitas NGO secara eksklusif menjadi semacam wahana bersama, kebersamaan dimulai dari NGO Selatan yang dibentuk "mitra" mereka dari utara. Pada tahun 1970-an spektrumnya menjadi lebih luas lagi. Banyak NGO yang terlibat dalam kegiatan mandiri menyadari bahwa masih terdapat keterbatasan dalam menentukan sejauh mana kegiatan mandiri ini dapat berjalan, karena pada kenyataannya lebih diarahkan oleh kepentingan ekonomi dan politik dari elit yang terselubung. Pembangunan telah semakin tampak sebagai suatu proses pembebasan orang miskin, baik dari penindasan fisik maupun keinginan untuk keluar dari kemiskinan itu. Pendekatan-pendekatan baru semakin terasa diperlukan. NGO Brasil (terutama diilhami oleh gagasan Paolo Freire) mempelopori pendekatan "penyadaran" - suatu kombinasi antara pendidikan politik, organisasi sosial, dan pembangunan masyarakat lapisan bawah - dirancang tidak hanya untuk meningkatkan taraf hidup, tetapi juga untuk membantu orang agar melihat eksploitasi atas diri mereka dan menyadari bahwasanya mereka memiliki peluang-peluang untuk menghentikan eksploitasi seperti itu dengan melalui organisasi massa. Penyadaran, juga diklaim, dapat membebaskan para penindas itu sendiri! Di seluruh Dunia Ketiga, NGO memusatkan perhatian untuk mengangkat struktur agar membantu orang miskin dalam perjuangan mereka ketidakadilan. Zaman pembangunan sosial telah berwujud. Akibat dari adanya organisasi di tingkat bawah membawa perubahan dengan cepat, meskipun seringkali dinyatakan secara informal, bahkan terkadang tidak diketahui oleh pemerintah mereka sendiri. NGO utara seringkali tidak bisa memberi dana kepada mereka secara langsung tetapi harus menyalurkan bantuan mereka melalui organisasi perantara di tingkat nasional. Sepanjang tahun 1970-an secara perlahan-lahan tumbuh kesadaran bahwa kemiskinan itu memiliki sifat politik yang pada akhirnya melahirkan gerakan advokasi sebagai kegiatan baru. Adalah jelas bahwa beberapa kelompok yang memiliki kepentingan terselubung yang menekan orang miskin justru berada di Barat (pemerintah dan perusahaan). Oleh karena itu tidak semestinya apabila Selatan sendiri yang menghadapinya. Seharusnya arena pertempuran itu terjadi di barat. NGO selanjutnya memulai program-program pengembangan pendidikan, kampanye politik dan mengadakan lobi di parlemen dalam mengupayakan perubahan politik. Sekali lagi, konflik kepentingan menjadi demikian jelas. NGO yang bergantung pada dana pemerintah atau lembaga donor konservatif merasa malu dengan peran advokasi ini. Bagaimana mereka bisa mendobrak kemapaman jika mereka itu merupakan bagian darinya? Beberapa NGO diantaranya paling tidak di Inggris, menyatakan bahwa mereka dilarang

masyarakat diperlukan kesukarelaan dari seseorang menjadi warga atau penduduk dari negara di mana ia berdomisili.⁵⁷

melakukan advokasi oleh hukum yang diberlakukan oleh pemberi dana. Dasawarsa 1980-an menunjukkan dua macam kemajuan yang sangat berarti dalam advokasi. Pertama, beberapa NGO Utara yang memiliki program di luar negaranya tidak lagi menemui rintangan dan mulai bicara lantang, karena didorong oleh para staf dan mitra kerja mereka di luar negeri. Walaupun advokasi mereka tampak lebih berhati-hati dibandingkan organisasi yang khusus menangani lobi, namun mereka cukup berhasil karena mereka memiliki kredibilitas di mata publik dan pemerintah. Kedua, dan yang paling penting, sejumlah kelompok advokasi dengan kepedulian yang sama bermunculan di Dunia Ketiga. Jaringan kelompok advokasi Utara-Selatan semakin menguatkan kebenaran, mempertajam daya analisis dan meningkatkan kekuatan advokasi NGO dengan dicapainya beberapa orde penting. Kecenderungan NGO belakangan ini mempengaruhi terjadinya perubahan dalam struktur resmi di selatan. David Korten menyebutnya sebagai "perubahan kebijaksanaan mikro". Agen-agen pemberi bantuan resmi, melalui penyesuaian struktural, mendudukkan diri mereka sebagai faktor utama dalam menawarkan perubahan kebijaksanaan makro, dengan keyakinan bahwa pembangunan yang lebih efektif dan berkelanjutan hanya mungkin dengan cara mengambil kebijaksanaan yang kondusif bagi lingkungan. Beberapa NGO yang lebih maju pemikirannya menyadari bahwa proyek-proyek itu hanya mungkin berkelanjutan bilamana masyarakat lokal dan organisasi swasta dikaitkan ke dalam barisan pendukung sistem pembangunan nasional. Berlakunya kebijaksanaan lingkungan di tingkat lokal ataupun nasional secara aktif bisa malah mengecilkan inisiatif kemandirian lokal. Oleh karenanya beberapa NGO secara besar-besaran berusaha meningkatkan pengaruh perjuangan mereka dengan terus berupaya memenangkan perdebatan mengenai kebijaksanaan sebagai katalis perubahan kebijaksanaan mikro yang tepat. Lihat sejarah NGO apa dan darimana datangnya dalam John Clark, *NGO dan Pembangunan Demokrasi*, Cet. I (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1995), hal. 37-43.

⁵⁷ Berdasarkan perkembangan sejarah tersebut maka dapat dibedakan menjadi enam aliran pemikiran:

- Agen penyantunan dan kesejahteraan, misalnya Catholic Relief Services ataupun berbagai masyarakat misionaris lainnya
- Organisasi Pengembangan Teknologi. NGO yang melaksanakan proyek mereka untuk memelopori pendekatan baru atau memperbaiki pendekatan-pendekatan yang sudah ada, dan cenderung untuk tetap mengkhususkan diri pada bidang yang mereka pilih. Sebagai contoh termasuk British Intermediete Technology Development Group, the International Aga Khan Foundation, Grameen Bank of Bangladesh, 6-S di Sahel.
- Kontraktor Pelayanan Umum. NGO yang sebagian besar didanai pemerintah Utara dan yang bekerja sama dengan pemerintah Selatan dan agen pemberi bantuan resmi. NGO ini dikontrak untuk melaksanakan komponen dari program resmi karena dirasakan bahwa ukuran dan fleksibilitas mereka akan membantu pelaksanaan tugas mereka secara lebih efektif daripada departemen pemerintah. Contoh-contohnya termasuk CARE dan Emergency Social Fund (di Bolivia).
- Agen Pengembangan Masyarakat. NGO Utara dan mitra penghubung mereka di Selatan yang menaruh perhatian pada kemandirian, pembangunan sosial dan demokrasi masyarakat lapisan bawah. Contohnya termasuk kelompok tujuh dari Oxfam (di negara pengumpul dan yang berlainan), Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC), Centro Ecumenico de Documentaco e Informaco (CEDI) dan Federacto Asistencia Social e Educacional (FASE) dari Brasil.
- Organisasi Pengembangan Masyarakat Bawah. NGO Selatan yang anggotanya adalah orang miskin dan tertindas dan yang berupaya membentuk satu proses pembangunan masyarakat. Mereka sering menerima bantuan dari PDAs, meski banyak juga dari mereka tidak menerima bantuan dari luar sama sekali. Contoh-contohnya termasuk serikat pekerja pedesaan di Brasil, the Self Employed Women's Association (SEWA) dari Ahmedabad, kelompok simpan pinjam di anak benua India dan gerakan buruh tani di banyak negara.
- Kelompok jaringan advokasi. Organisasi yang tergabung dalam aliran ini biasanya tidak memiliki proyek tetapi keberadaan mereka terutama untuk melakukan pendidikan dan lobi. Contoh-contohnya adalah Freedom from Debt Coalition dari Filipina, The Third World Network yang berada di Penang, kelompok penekan masalah lingkungan di Utara dan Selatan serta Health Action International (yang mengadakan kampanye perubahan pemasaran obat-obatan).

Sementara itu aturan yang dikeluarkan oleh organisasi masyarakat, lingkup keberlakuannya terbatas pada anggotanya. Karena itu peraturan yang dikeluarkan oleh organisasi masyarakat yang satu dapat bertentangan dengan peraturan yang dikeluarkan oleh organisasi lainnya. Berbeda dengan itu ialah adanya kewenangan pemerintah untuk memberlakukan suatu peraturan kepada segenap penduduk dan warga negara sehingga kemungkinan kesimpungansian dapat diperkecil atau ditiadakan. Selain itu organisasi masyarakat perlu mengadakan persetujuan dengan anggota yang di hukumnya, sedangkan pemerintahnya tidak memerlukan kegiatan seperti itu karena rakyat wajib memenuhi peraturan yang dikeluarkan pemerintah berwenang melakukan paksaan kepada warganya. Kewenangan pemerintah melakukan paksaan kepada warganya tersebut berkaitan dengan teori negara dari sudut "dominasi" Hans Kelsen bahwa pemerintah sebagai organ negara mempunyai hubungan antara satu pihak yang mengatur dengan pihak lain yang diatur.⁵⁸ Hans Kelsen menambahkan bahwa:

Letaknya ada di dalam fakta tatanan ini merupakan tatanan pemaksa. Negara adalah organisasi politik karena merupakan tatanan yang mengatur penggunaan paksaan,

Pembagian tersebut tidak secara persis ke dalam beberapa pola utama yang terpisah. Kebanyakan (termasuk beberapa yang disebutkan dalam contoh) adalah percampuran, suatu paduan dari beberapa pola dalam satu palet, meski tetap ada pola atau kegiatan yang dominan. NGO yang terdapat dalam aliran pemikiran manapun bisa baik atau buruk namun kesemuanya memainkan peran penting dan melakukan kontribusi pada pembangunan yang tepat. Lihat *Ibid.*, hal. 43-45.

⁵⁸ Hans Kelsen, Nurainun Mangunsong dan Raisul Muttaqien. *Ed. Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. (Ujung Berung: Nusamedia, 2006), hal.268. yang digunakan oleh para sosiolog dalam menjelaskan hubungan dominasi di dalam negara adalah konsep hukum dari istilah negara. Ciri-ciri yang mereka lekatkan pada negara hanya dapat dipahami sebagai ciri-ciri dari suatu tatanan norma atau komunitas yang dibentuk oleh tatanan norma tersebut. Penekanan terpenting dari negara adalah suatu kekuasaan lebih tinggi daripada individu yang membebaskan kewajiban kepada para individu.

karena negara memonopoli penggunaan paksaan. Namun demikian, seperti kita ketahui, monopoli penggunaan paksaan ini merupakan salah satu karakter penting dari hukum. Negara adalah suatu masyarakat yang diorganisasikan secara politik karena negara ini merupakan sebuah komunitas yang dibentuk oleh suatu tatanan yang bersifat memaksa, dan tatanan pemaksa ini adalah hukum.⁵⁹

Tatanan hukum dalam konsep dominasi yang bersifat sosiologis itu diterapkan pada negara, karena hanya dominasi yang dianggap "syah" yang bisa dianggap sebagai negara. Kesahihan tatanan hukum dinyatakan oleh individu-individu pelaku dalam hal ini adalah warga negara terutama anggota-anggota daripada suatu organisasi masyarakat. Sejumlah individu membentuk suatu komunitas karena suatu tatanan norma mengatur hubungan timbal baliknya dalam hal ini negara dipostulasikan sebagai kehendak kolektif melebihi dan melampaui kehendak-kehendak dari para subyeknya.⁶⁰

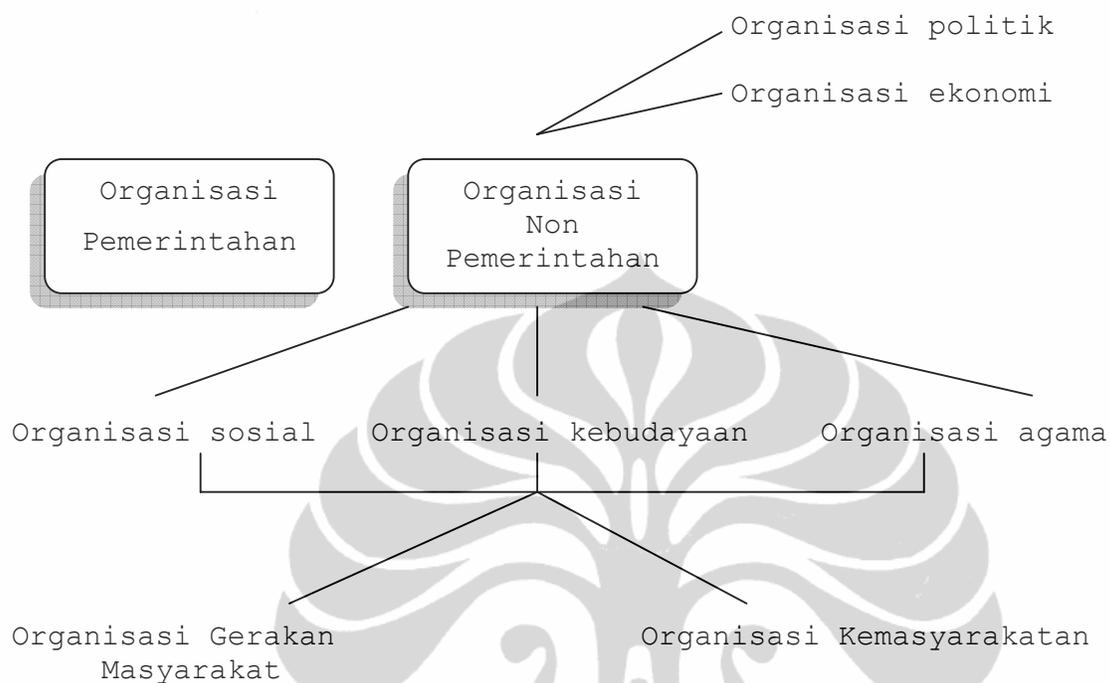
Berdasarkan perbedaan prinsipil di atas maka jelas dibedakan antara organisasi masyarakat dan organisasi kemasyarakatan dan begitu pula dengan organisasi pemerintahan. Pengaruh pemerintah ke dalam organisasi non pemerintah tersebut terbatas sepanjang pemerintah memberlakukan peraturan yang dibuatnya dan berlaku umum. Berikut ini gambaran bagan mengenai klasifikasi organisasi:

⁵⁹ *Ibid.*, hal.273.

⁶⁰ *Ibid.*, hal. 266. Penegasan semacam itu sebenarnya hanya dianggap sebagai ungkapan kiasan bagi kekuatan pengikat yang dimiliki oleh tatanan hukum nasional atas individu-individu yang perbuatannya diatur oleh tatanan hukum tersebut.

Bagan 2.1.

KLASIFIKASI ORGANISASI



Sebagaimana telah diketahui bahwa aktivitas organisasi masyarakat berkaitan langsung dengan kepentingan seluruh anggota atau pendukung organisasi itu sendiri maka sesuai dengan ilustrasi bagan di atas untuk dapat mengetahui basis masing-masing organisasi masyarakat berdasar aspek kehidupan maka Arbi Sanit menguraikan lebih lanjut dalam tabel di bawah ini⁶¹:

⁶¹ Arbi Sanit, *Op.cit.*, hal. 184-189.

Tabel 2.1.

Klasifikasi Organisasi Masyarakat berdasar Aspek Kehidupan

ORGANISASI MASYARAKAT	ASPEK KEHIDUPAN
1. Organisasi Politik	Mengacu kepada kekuasaan negara baik dalam rangka memperoleh manfaat darinya, maupun dalam rangka menguasainya ⁶² ;
2. Organisasi Ekonomi	Mencari keuntungan materi berdasarkan tatacara berinteraksi yang didasarkan kepada perhitungan untung rugi ⁶³ ;
3. Organisasi Sosial, Kebudayaan dan Agama	Memusatkan perhatian untuk merealisir dan melindungi kepentingan masyarakat tanpa mencari keuntungan materi untuk anggota dan organisasi tersebut dan bukan untuk memegang kendali atas kekuasaan negara ⁶⁴ .

Keseluruhan organisasi yang berada dalam lingkungan aspek kehidupan masih belum dapat membedakan mana yang berbasis organisasi kemasyarakatan atau organisasi gerakan masyarakat

⁶² Lazimnya disebut sebagai partai politik contoh: Golkar, Partai Demokrat., PDI Perjuangan, dll.

⁶³ Organisasi ekonomi seperti; PT dan CV.

⁶⁴ Organisasi sosial (masyarakat) seperti HMI, Yayasan Dian Desa; Organisasi kebudayaan seperti PARFI (Persatuan Artis Film Indonesia), HSBI (Himpunan Seniman Budayawan Indonesia); Organisasi agama seperti PGI (Persekutuan Gereja Indonesia), KWI (Konferensi Waligereja Indonesia) NU; dan lain-lain. *Ibid.*

dari antara organisasi sosial, kebudayaan dan agama.⁶⁵ Oleh karena itu perlu menggunakan indikator yang dilihat dari :

a. Segi keterlibatan masyarakat

Dapat dibedakan antara sosial, budaya, dan agama yang melibatkan masyarakat secara dan jauh melebihi batas formal organisasi dengan organisasi yang hanya menyertakan masyarakat berdasarkan keterkaitan mereka kepada struktur organisasi seperti keanggotaan dalam organisasi.

b. Segi keanggotaan.

Pada organisasi gerakan masyarakat, keanggotaan dipilih secara cermat, karena mereka yang berada di dalam organisasi harus bekerja secara teknis di dalam masyarakat luas, untuk menggerakkan mereka kepada tujuan masyarakat yang sudah disusun oleh organisasi. Jadi anggota yang terpilih itu adalah mereka yang mempunyai kemampuan untuk menggerakkan masyarakat supaya berdikari mencapai tujuannya (mengutamakan tingkat pengkaderan). Lain halnya pada organisasi kemasyarakatan yang tidak membatasi jumlah anggota. Jumlah anggota seringkali dijadikan sebagai pertimbangan utama untuk menyatakan tingkat kekuatan atau kebesaran organisasi (menekankan sifat massal).

c. Tujuan organisasi

⁶⁵ Kelompok organisasi sosial, kebudayaan dan agama yang termasuk dalam organisasi gerakan masyarakat seperti; LBH (Lembaga Bantuan Hukum), LP3S (Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial), Dian Desa, PKBI, Yayasan, Lembaga Pendidikan Swasta, Pesantren, KWI, PGI, MUI, dan yang sejenis dengan itu. Kelompok organisasi yang lebih melibatkan anggota dalam setiap aktivitasnya misalnya HKTII, SPSI, HMI, KORPRI, KNPI, AMPI, Pemuda Ansor, GMNI (Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia), PMKRI, GMKI (Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia, NU, KOWANI (Kongres Wanita Indonesia), Dhsrma Wanita, dan organisasi yang semacam itu. *Ibid.*, hal. 185.

- Tujuan organisasi masyarakat lebih spesifik, jelas, dan operasional sehingga mudah dikenali baik oleh anggota maupun oleh masyarakat yang hendak digerakkan. Keperluannya ialah supaya tujuan tersebut menjadi kenyataan dan dirasakan oleh masyarakat dalam waktu yang tidak terlalu lama.
- Tujuan organisasi kemasyarakatan biasanya diformulasikan secara umum, bermakna luas dan mempesona, walaupun belum operasional. Tujuan itu diharapkan dapat mencakup kalangan yang luas dan selanjutnya anggota masyarakat luas yang dicakup tersebut menyadari akan persatuan mereka.

d. Ideologi

Kedua jenis organisasi memiliki persamaan untuk menerima peranan ideologi di dalam kehidupannya.⁶⁶ Perbedaannya adalah pada organisasi gerakan masyarakat, ideologi dianggap sebagai gambaran umum dari apa yang sebaiknya dicapai oleh organisasi dan sudah menjadi tugas organisasi untuk merumuskan tujuan yang jelas dan bersifat operasional tersebut. Namun, dalam organisasi kemasyarakatan ideologi memegang peranan penting dalam mempertajam formulasi tujuan organisasi, merekatkan semua anggota yang berjumlah besar, memberikan identitas kepada semua anggota dan ideologi

⁶⁶ Pada hakekatnya ideologi adalah suatu gambaran tentang keadaan dan susunan masyarakat yang dicita-citakan maka ia bermanfaat bagi setiap orang ataupun organisasi dalam rangka menangkap makna yang hakiki dari kenyataan sekarang dan selanjutnya dipergunakan sebagai pembimbing arah perjuangan atau tujuan itu sendiri.

digunakan untuk menuntut organisasi dalam memainkan peranannya terhadap kehidupan politik di Indonesia.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa basis organisasi kemasyarakatan memiliki ciri-ciri utama sebagai berikut:

- Organisasi di luar organisasi pemerintahan
- Tidak bermotif keuntungan dalam kegiatannya
- Lebih melibatkan anggota dalam kegiatannya
- Hasil kegiatan lebih dinikmati anggota
- Keanggotaan bersifat massa
- Melakukan kegiatan politik disamping perjuangan teknis keorganisasian
- Cukup berkepentingan akan ideologi.

4. Status Hukum Organisasi Kemasyarakatan

Mempertimbangkan kontroversi yang dibahas pengaturan oleh organisasi sosial (Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan - ORMAS) yang dibahas oleh parlemen Indonesia tahun 1985 dan selanjutnya akan dibahas pada sub bab selanjutnya maka terdapat persepsi yang kuat dari luar Indonesia bahwa pengaturan undang-undang ini telah mempengaruhi otonomi LPSM / LSM. Pandangan ini ditekankan untuk menghindari kenyataan bahwa peraturan ekstensif yang berlaku sebelum hukum ORMAS. Hal ini terkait bantuan pihak asing, sebagaimana diketahui mayoritas dana yang diterima oleh LSM / LPSM berasal dari luar

negeri. Apabila dilaksanakan sepenuhnya maka akan berpotensi terhadap pengendalian internal sepenuhnya.⁶⁷

Situasi terhadap bantuan dari pihak asing tersebut sepertinya tidak berpengaruh secara signifikan dalam pembuatan dan pengundangan undang-undang ormas sebab bagaimanapun juga organisasi sosial Indonesia sudah menjadi subyek pada undang-undang tersebut. Berkaitan dengan definisi dari sebuah organisasi sosial, akronim ormas berasumsi bahwa itu hanya mengacu pada hanya organisasi massa seperti partai politik, pelajar, organisasi pemuda, serikat dagang dan lain-lain. Istilah yang kemudian dipakai dalam undang-undang ormas di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 adalah Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas) yang sudah mencakup semua konteks komunitas/perkumpulan.⁶⁸ Undang-Undang tersebut mengatur "...dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa" yang mengisyaratkan adanya persatuan seluruh bentuk organisasi. Hal ini tidak sesuai dengan tipe LPSM yang tidak mempunyai dasar keanggotaan dan peran mereka dalam mendorong pertumbuhan organisasi lokal yang mandiri dan otonom.

UU Ormas juga mengatur mengenai pedoman teknis oleh kementerian-kementerian terkait dan untuk panduan umum dalam

⁶⁷ LPSM singkatan dari Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (Institute for Promoting Self-Reliant Community Development). LSM singkatan dari Lembaga Swadaya Masyarakat (Self-Reliant Community Development Organisation). Lihat Abbreviations and Acronyms dalam Phillip Eldrige, *op.cit.*

⁶⁸ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan mulai berlaku tanggal 17 Juni 1985.

struktur Kementerian Dalam Negeri.⁶⁹ UU Ormas juga memberikan kekuasaan kewenangan pada pemerintah untuk membubarkan organisasi yang kegiatannya dianggap merugikan nilai-nilai harmoni sosial 'kesatuan nasional' diabadikan dalam Pancasila.⁷⁰ Hal ini menunjukkan validitas UU Ormas terhadap keberadaan ormas di Indonesia bahwa pertumbuhan ormas-ormas harus sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku.⁷¹

⁶⁹ Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 11 dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan dalam rangka kelancaran penyelenggaraan pemerintahan negara yang berdaya guna dan berhasil guna maka istilah departemen diganti dengan Kementerian melalui Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara (Perpres Nomor 47 Tahun 2009). Perubahan semua bentuk Departemen, Kantor Menteri Negara dan Kantor Menteri Koordinator menjadi Kementerian Negara. pembentukan organisasi Kementerian Negara ini dilakukan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas kerja di masing-masing kementerian. Berdasarkan Perpres Nomor 47 Tahun 2009 itu, Pemerintah mengubah sebutan Departemen, Kantor Menteri Negara dan Kantor Menteri Koordinator menjadi Kementerian, yang terdiri dari tiga kantor Kementerian Koordinator, yaitu Kementerian Koordinator Bidang Polhukam, Kementerian Perekonomian, dan Kementerian Kesra. Sementara untuk kementerian yang menangani urusan pemerintahan sesuai UUD 1945 ada 20 yaitu, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Keuangan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Perindustrian, dan Kementerian Perdagangan. Kemudian Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan, Kementerian Perhubungan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kementerian PU, Kementerian Kesehatan, Kementerian Diknas, Kementerian Sosial, Kementerian Agama, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, dan Kementerian Komunikasi dan Informatika. Sedangkan kementerian yang menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintahan atau yang biasanya disebut Kantor Menteri Negara adalah Kementerian Sekretariat Negara, Kementerian Riset dan Teknologi, Kementerian Koperasi dan UKM, Kementerian Lingkungan Hidup, serta Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian BUMN, Kementerian Perumahan Rakyat dan Kementerian Pemuda dan Olah Raga. Lihat Indonesia, *Peraturan Presiden Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara*, Perpres No. 47 Tahun 2009, konsideran menimbang dan Psl 97.

⁷⁰ Lihat Psl. 16 UU Ormas.

⁷¹ UU Ormas sebagai norma hukum karena norma mengatur perbuatan manusia dalam hal ini manusia yang bergabung dalam suatu organisasi. Perbuatan manusia itu berlangsung dalam ruang dan waktu tertentu. Validitas dari suatu norma bisa dimulai dan berakhir pada saat lain, seperti halnya UU Ormas ini berlaku pada tanggal 17 Juni 1985 dan berakhir apabila ada undang-undang baru yang mengatur tentang ormas dan menyatakan ketentuan UU Ormas ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Lihat Hans Kelsen, *op.cit.*, hal. 57.

B. Sejarah Perkembangan Organisasi Kemasyarakatan

Pada kenyataannya di Indonesia, organisasi politik (orpol) dan ormas itu mengalami perkembangan dalam hal fungsi.⁷² Pada masa-masa sebelum kemerdekaan, arti maupun fungsi orpol itu belum jelas pembedaannya. Hal ini dikarenakan bahwa ormas menjalankan fungsi sebagai orpol, pada ketika yang lain orpol menjalankan fungsi sebagai ormas. Akibatnya fungsi politik menjadi tidak jelas harus dilaksanakan organisasi yang mana, konsekuensi lebih lanjut terjadi distabilitas politik secara menyeluruh.⁷³

⁷² Boedi Oetomo yang didirikan pada tanggal 20 Mei 1908 ternyata bukan merupakan organisasi pertama yang berdiri di Hindia Belanda. Pada awal tahun 1900-an adalah *Mardiwara* yang berarti berupaya, beranggotakan kaum terpelajar Jawa sebagai bentuk keprihatinan mereka pada kondisi ekonomi bangsa Jawa yang jauh tertinggal jika dibandingkan dengan para pendatang, serta ada dibentuknya organisasi *Tiong Hoa Hwee Koan* sebagai bentuk protes orang-orang Cina Hindia Belanda kepada Pemerintah Belanda karena mereka merasa terpinggirkan dan keputusan Belanda menyamakan kedudukan bangsa Jepang sama dengan Eropa. Perlu juga di ketengahkan sebuah perkumpulan di Semarang pada tahun 1901 yang bernama *Suria Sumirat* (Matahari Bersinar) sebagai organisasi para pengrajin yang berorganisasi untuk menggalakkan perkembangan keterampilan kerja tangan dan perdagangan, baik untuk bangsa Eropa maupun pribumi. Pada tahun 1903 terbentuk persatuan pembaca *Pewarta Prijaji* dari kalangan priyayi lapisan bawah sebagai sarana untuk sekedar memudahkan komunikasi para anggota. Tiga empat tahun sebelum kelahiran Boedi Oetomo telah berdiri *Al-Jam'iyat al Khairiyah* di Batavia sebagai sarana perlindungan dan kerjasama ekonomi yang memantulkan rasa agama (Islam) yang kuat didirikan oleh orang-orang Arab dan Sumatera yang bersatu padu untuk menghadapi kekuatan Cina di Hindia Belanda dalam bidang ekonomi. Dua tahun sebelum Boedi Oetomo lahir berdiri *Sarekat Prijaji* yang bertujuan memperjuangkan agar anak-anak Jawa bisa mendapatkan pendidikan Barat (Belanda). Sikap tidak terlalu bersahabat para anggota Boedi Oetomo yang berpikiran progresif dan radikal membuat para priyayi membentuk *Perhimpunan Bupati* sehingga menjadi saingan Boedi Oetomo. Pada tahun 1912, pengurus Boedi Oetomo didirikan *Perserikatan Goeroe-Goeroe Hindia Belanda (PGHB)* yang merupakan organisasi guru pertama di Hindia Belanda. Hal yang sama juga dilakukan oleh salah satu pengurus Boedi Oetomo pada tahun 1913 mendirikan organisasi *Darmo Woro* sebagai sebuah beasiswa dengan tujuan amal. Selama lima tahun sejak kelahiran organisasi Boedi Oetomo, terhadap pemerintah tampak "mengambang", antara kooperatif atau non kooperatif. Boedi Oetomo seakan menjejakkan dua kakinya di dua tempat, satu kaki di pemerintah dan satu kaki lainnya di pergerakan nasional. Namun sebagai organisasi "istimewa", Boedi Oetomo tetap bergerak dengan segala "keistimewaannya". Ia mencoba "mendukung" pemerintah demi perbaikan nasib rakyat pribumi, meski hal itu merupakan sesuatu yang sulit namun terus diupayakan untuk dilakukan. Lihat Gamal Komandoko, *Boedi Oetomo*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2008), hal. 21-25, 70-71, 100-104.

⁷³ Di masa perjuangan kemerdekaan, sekalipun ormas seringkali menjadi orpol, namun ormas menjadi lembaga binaan dan pendukung permanen orpol yang dibentuknya. Pola hubungan ormas dengan orpol yang dibentuknya. Pola hubungan ormas dengan orpol seperti itu hanya bertahan selama lebih dari 50 tahun yaitu sejak awal tahun 1920-an sampai akhir tahun 1960-an. Dalam gambaran Dwight Y. King tentang organisasi

Pada masa Demokrasi Terpimpin terjadi perkembangan lain, yakni terjadi penataan fungsi orpol dan ormas. Terdapat usaha meletakkan kembali kedudukan ormas pada proporsi yang sebenarnya. Walaupun pada prakteknya ternyata masih terdapat peristiwa-peristiwa politisasi ormas oleh orpol.⁷⁴

Timpang tindih (*overlapping*) fungsi politik antara ormas dan orpol tersebut dijernihkan oleh orde baru yang bertekad untuk mengadakan penyederhanaan mekanisme maupun penyederhanaan mekanisme maupun struktur politik melalui usaha-usaha konstitusional. Salah satu bentuk usaha konstitusional itu adalah dikeluarkannya Ketetapan MPRS No.

kelompok kepentingan sejak 1800-1965, diketahui bahwa pertumbuhan ormas mengalami pasang dan surut yang lebih banyak ditentukan oleh pengaruh kekuasaan pemerintah. Di awal pertumbuhannya sejak tahun 1908 sampai 1920, peningkatan ormas yang tinggi dipengaruhi oleh perkembangan pegawai kolonial, pertumbuhan industri dan perdagangan. Tapi dalam tahun 1920, perkembangannya tertahan berkenaan adanya pengawasan pemerintah kolonial yang dilatari oleh kekhawatiran mereka akan gerakan politik rakyat secara terorganisir. Sehingga tidak dapat dibantah apabila pengaruh kolonialisme Belanda merupakan salah satu pendorong perkembangan ormas di Indonesia. Sehubungan dengan ormas yang menjadi cikal bakal dari partai politik itu disebabkan Volksraad (Dewan Rakyat) tidak berfungsi sebagai lembaga yang berinisiatif dalam pembentukan partai politik di Indonesia. Misalnya Syarikat Islam terhadap PSII, NU terhadap Partai NU, Studie Club Surabaya terhadap PNI, dsb. Lihat Arbi Sanit, *op.cit.*, hal. 92-93 dan 129. Di masa Jepang, ormas berkembang kembali dalam keterkaitannya dengan keperluan Balatentara Jepang untuk menggerakkan keterlibatan warga masyarakat ke dalam sistem pertahanan yang dibangunnya. Sebelum Perang Dunia II dimulai, di Indonesia sudah berlangsung kegiatan kependuan dalam organisasi-organisasi kependuan yang merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pergerakan nasional pada waktu itu. Perhimpunan kependuan bangsa Indonesia yang pertama dibentuk adalah *Jong Java Padvinderj* (JJP), disusul oleh organisasi-organisasi lain seperti *Hizbul Wathon*, Sarekat Islam *Afdeling Padvinderj* (SIAP), Surya Wirawan, dsb. Dalam masa pendudukan Jepang, semua organisasi kependuan dilarang oleh pemerintah pendudukan Jepang. Kegiatan pemuda dan remaja disalurkan ke dalam organisasi-organisasi bentukan Jepang seperti *Seinendan* dan *Keibodan*. Di Tahun 1950an pertumbuhannya mencapai tingkat yang lebih tinggi sebagai dampak dari kebijaksanaan pemerintah dan keperluan partai politik yang menghendaki keterlibatan seluas mungkin masyarakat di dalam proses politik, terutama pemilu 1955. Namun, karena berbagai pembatasan yang dilaksanakan oleh pemerintah di masa Demokrasi Terpimpin, maka pertumbuhan ormas kembali menemui hambatan.

⁷⁴ Puncak dari kegiatan politik ormas di Indonesia tampaknya berawal dalam Pemilu 1955 di mana partai-partai berusaha mengumpulkan pemilih sebanyak mungkin, dan berakhir dengan pemilu 1971 dengan dilaksanakannya kebijaksanaan politik massa mengambang. Setelah itu ormas mencoba mencari pola kehidupan baru dengan menegakkan kemandirian. Artinya menjaga jarak dengan organisasi politik pemerintah di satu pihak dan di pihak lain tidak lagi terikat kepada partai. Contohnya: Muhammadiyah, HMI (Himpunan Mahasiswa Islam), PMKRI (Perhimpunan Mahasiswa Katholik Republik Indonesia) dan lain-lain. Lihat *Ibid.* hal. 127.

XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan. Usaha dilanjutkan terus dengan tekad untuk melaksanakan penyederhanaan kepartaian dan penataan ormas-ormas. Produk yuridis yang kemudian dihasilkan dari usaha konstitusional ini adalah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Sementara itu usaha penataan ormas-ormas yang sudah dirintis sejak tahun 1966 terus diupayakan. Upaya penataan ormas oleh Pemerintah pada orde baru kemudian menimbulkan gagasan Pancasila sebagai satu-satunya asas.

1. Timbulnya Gagasan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi organisasi kekuatan politik

a. Secara Konstitusional

Pada tanggal 9 Maret 1983, secara konstitusional Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi organisasi kekuatan sosial politik (Partai Politik dan Golongan Karya), ketika itu seluruh Bangsa Indonesia melalui wakil-wakilnya dalam Lembaga Tertinggi Negara MPR menetapkannya sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan MPR tersebut mengacu pada gagasan Presiden Soeharto yang secara resmi disampaikan pada Pidato Kenegaraan di depan Sidang Paripurna DPR tanggal 16 Agustus 1982 yang antara lain berbunyi:

"Semua kekuatan sosial politik terutama Partai Politik yang masih menggunakan asas lain selain asas Pancasila

seharusnya menegaskan bahwa satu-satunya asas yang digunakan adalah Pancasila ..."⁷⁵

Selanjutnya :

"Berdasarkan pada kegiatan serta belajar dari pengalaman pahit itu, maka semua kekuatan sosial politik khususnya Partai Politik sebaiknya hanya mengikat pada asas Pancasila."

Gagasan Presiden Soeharto tersebut juga diutarakan beliau kembali dan ditegaskan kembali dalam Pidato pada upacara pengambilan sumpah/janji para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia (MPR RI) pada tanggal 1 Oktober 1982. Berikut kutipan Pidato Presiden Soeharto yang berbunyi :

"Dalam rangka memantapkan stabilitas Nasional yang akan memperkokoh Ketahanan Nasional dan sekaligus sebagai pengalaman dan pelestarian Pancasila, maka hal teramat penting dalam pemantapan, integritas Nasional dalam menyongsong tugas-tugas besar pembangunan bangsa di masa depan adalah perlunya penegasan bahwa semua kekuatan sosial politik menggunakan Pancasila sebagai satu-satunya asas politik ..."⁷⁶

Gagasan Pancasila sebagai satu-satunya asas juga diulang kembali dalam Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR di depan Sidang Umum MPR RI tanggal 1 Maret 1983 yang antara lain berbunyi:

"Dengan memperhatikan pengalaman gerak organisasi-organisasi sosial selama ini, maka dalam rangka merampungkan dan pemantapan pembahasan kehidupan politik itulah saya telah mengajukan gagasan agar semua kekuatan-

⁷⁵ Soetrisno, "Organisasi Kemasyarakatan dan Pancasila sebagai Satu-satunya Asas, Soeharto" (Kertas Karya Perseorangan (Taskap) Perseorangan Peserta Kursus Reguler Angkatan Ke XVIII 1985 Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia Lembaga Pertahanan Nasional), hal. 22.

⁷⁶ *Ibid.*, hal. 23.

kekuatan sosial politik menggunakan Pancasila sebagai satu-satunya asas politik ... ⁷⁷

Dilihat dari serangkaian Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto sampai keluarnya TAP II/MPR/1983, maka TAP MPR tersebut sebagai bentuk penyerapan atas gagasan Presiden Soeharto yang kemudian dituangkan dalam produk perundang-undangan.⁷⁸ Penyerapan tersebut dengan sendirinya setelah melalui beberapa pertimbangan yang sangat mendalam dan melibatkannya dari semua aspek yang membenarkan perlunya gagasan tersebut direalisasikan dalam kehidupan politik bangsa Indonesia.

b. Sejarah Bangsa Indonesia menerima Pancasila sebagai falsafah negara

Bangsa Indonesia telah sepakat untuk menerima Pancasila sebagai falsafah dan dasar negara sejak Proklamasi 17 Agustus 1945 terutama sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, kedudukan Pancasila sebagai dasar dan landasan kehidupan bangsa, khususnya dalam kehidupan politik kenegaraan tidak pernah dipersoalkan lagi secara formal. Dekrit Presiden/Pangti Angkatan Perang 5 Juli 1959 menetapkan:

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Pada masa orde baru dengan keluarnya TAP II/MPR/ 1983 merupakan ciri utama dengan mengukuhkannya melalui pelaksanaan kelima UU pembangunan politik 1985. UU pembangunan politik 1985 itu meliputi; Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, Undang-Undang No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang merupakan penyesuaian terhadap UU Parpol Golkar sebelumnya, Undang-Undang No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum, Undang-Undang No. 2 Tahun 1985 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Lihat Arbi Sanit, *op.cit.*, hal.59-60.

- a. Pembubaran Konstituante
- b. Berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara (1950); dan
- c. Pembentukan MPRS dan DPAS.⁷⁹

Pada masa orde lama, Pancasila dan UUD 1945 senantiasa dijadikan landasan politik dan yuridis dalam setiap kebijaksanaan dan keputusan politik tetapi cara penafsiran dan penjabaran butir-butir dari nilai-nilai Pancasila ke dalam kerangka kebijaksanaan politiknya tidak benar, antara lain Pancasila dijadikan landasan, bagi program sosialisasi NASAKOM, dengan PKI sebagai salah satu kekuatan intinya. Namun pada era orde baru, terlihat jelas bahwa Pancasila dijadikan landasan utama untuk melarang paham-paham, ajaran, ideologi Komunis/Marxisme serta paham atau ajaran lain yang semazhab dengan itu. Sehingga muncul tekad dan keinginan kuat untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Berdasarkan pengalaman sejarah perjalanan bangsa dan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan

⁷⁹ Dekrit tersebut merupakan sumber hukum bagi berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945, sejak 5 Juli 1959, dikeluarkannya atas dasar hukum darurat negara (*staatsnoodrecht*), mengingat keadaan ketata-negaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa, dan Bangsa, serta merintangi pembangunan semesta, untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, disebabkan kegagalan Konstituante untuk melaksanakan tugasnya menetapkan Undang-Undang Dasar bagi Bangsa dan Negara Republik Indonesia. Latar belakangnya yang lebih mendalam adalah eksese pelaksanaan demokrasi liberal ala Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang sebenarnya bertentangan dengan jiwa Demokrasi Terpimpin berlandaskan Pancasila. Meskipun Dekrit 5 Juli 1959 itu merupakan suatu tindakan darurat namun kekuatan hukumnya bersumber pada dukungan seluruh rakyat Indonesia, terbukti dari persetujuan DPR hasil pemilihan umum (1955) secara aklamasi pada 22 Juli 1959. Dalam konsiderans Dekrit 5 Juli 1959 ada ditegaskan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai Undang-Undang Dasar 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan Konstitusi tersebut. Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber-Tertib Hukum R.I. dan Tata Urutan Perundangan R.I. dan Skema Susunan Kekuasaan didalam Negara Republik Indonesia*, TAP MPR No. XX/MPRS/1966, (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2002).

konsekuen maka pada tahun 1966 lahirlah konsensus nasional yang berisi:

- 1) Tekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.
- 2) Tekad tidak merubah Pancasila dan UUD 1945
- 3) Dengan landasan Pancasila dan UUD 1945 melaksanakan pembangunan sebagai pengisian kemerdekaan.⁸⁰

2. Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1983

Penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi kekuatan sosial politik merupakan salah satu materi Ketetapan MPR 1983 yang telah dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yaitu dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR/1983 tentang GBHN selanjutnya disingkat

⁸⁰ Konsensus nasional makin marak diperbincangkan setelah Presiden Soeharto dalam pidatonya di Bangkok, 26 Maret 1981. Kemudian isi dan maksud pidato itu diperjelas pada pidatonya dalam penutupan Rapat Pimpinan ABRI, 29 Maret 1981. Dalam kedua pidato itu, beliau mengatakan bahwa di awal Orde Baru pernah ada "konsensus nasional yang maksudnya untuk mencegah kemungkinan perubahan terhadap UUD 1945 oleh Sidang MPR dengan menggunakan Pasal 37 UUD 1945. Untuk mencegah kemungkinan perubahan itu diperlukan 1/3 dari seluruh anggota MPR yang diangkat dari ABRI dan golongan-golongan lain. Di sisi lain waktu itu, isu yang dikembangkan adalah bahaya mengubah dasar Pancasila dan UUD 1945 dengan dasar yang lain. Sejalan dengan itulah maka Seminar AD 1966 merumuskan: yang memungkinkan terjadinya tragedi nasional G-30-S/PKI itu ialah karena "penyelewengan terhadap UUD dan kedaulatan rakyat, sehingga berikrar untuk melaksanakan secara murni dan konsekuen UUD 1945." Konsensus itu nyata dilembagakan pada 1966 -- dan adalah tekad untuk melaksanakan secara murni/konsekuen UUD 1945. Jika ada konsesus-konsensus lain, itu adalah sekadar "ranting" pelaksanaannya, seperti pengangkatan 1/3 anggota MPR oleh presiden supaya tak dapat diberlakukannya Pasal 37 UUD 1945 untuk mengubah Pancasila dan UUD 1945 dengan 2/3 suara. Memang dalam sejarah bangsa-bangsa dapat kita saksikan taktik-taktik yang menonjolkan bahaya atau ancaman sehingga menggeser perhatian dari persoalan pokok yang sesungguhnya sangat penting dan mendesak pada suatu waktu. Bila ada konsensus yang tak dituangkan sebagai ketetapan MPRS, atau produk legislatif, itu tak bernilai mengikat secara konstitusional. Pada 1966 itu memang ada konsensus, yakni Tap XX, "sesuai sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam penjelasan autentik UUD 1945, UUD Republik Indonesia 1945 adalah bentuk peraturan perundangan yang lebih tinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan perundangan bawahan dalam negara. Sesuai pula dengan prinsip negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku lebih tinggi tingkatnya." Lihat A.H. Nasution dalam "IN: GATRA Konsensus Nasional Nomor 43/II, 7 September 1966, <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1996/09/12/0038.html>, diunduh tanggal 24 Mei 2010.

menjadi TAP MPR II/MPR/1983. Penetapan itu dimaksudkan untuk memantapkan pengamalan Pancasila namun terhadapnya menimbulkan sikap pro kontra dalam masyarakat. Timbulnya hambatan tersebut dimungkinkan karena:

- Secara eksplisit TAP MPR II/MPR/1983 tidak ada ketentuan yang mengharuskan bahwa ormas hanya memiliki satu-satunya asas.
- Pengaruh isu-isu negatif dari oknum dan golongan tertentu yang memberi penjelasan, penafsiran dan komentar yang menyesatkan.
- Adanya pendekatan yang kurang persuasif, edukatif dan demokratis sehingga menimbulkan sikap emosional.

Dengan demikian sikap emosional warga negara terhadap TAP MPR ini berpengaruh terhadap pelaksanaan Ketetapan MPR dan Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan tersebut yang merupakan rumusan yang telah dipikirkan secara mendalam dan paling tepat untuk mencapai kepentingan bersama yaitu kesuksesan Pembangunan Nasional. Dalam hal ini penulis menemukan unsur romantise sebagaimana dikemukakan oleh Von Savigny bahwa produk hukum yang diciptakan berpengaruh terhadap kejiwaan dan sisi emosional pada para subyek hukumnya.

Lahirnya orde baru menimbulkan program profesionalisasi dan fungsionalisasi yang merupakan reaksi terhadap keadaan masa lalu. Orde baru memperjuangkan perubahan dalam mekanisme yang mengatur masyarakat. Terbukti dengan adanya Golongan Karya yang merupakan realisasi cita-cita pembentukan golongan

fungsional dalam lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi negara seperti MPR, DPR, dan DPRD. Orde baru membuka jalan bagi pembentukan kelompok-kelompok kekaryaannya yang kemudian bergerak dalam tatanan kerja, dan menjadi tulang punggung dalam masyarakat yang sedang membangun, serta merupakan elemen-elemen penggerak roda pembangunan.⁸¹

Dalam rangka meningkatkan peranan organisasi profesi dan fungsional terutama dalam rangka pembangunan nasional, maka MPR dalam sidang umumnya bulan Maret 1983, telah mengambil suatu keputusan seperti yang tertuang dalam Bab IV TAP MPR No. II/MPR/1983 sebagai berikut:

Dalam rangka meningkatkan peranan organisasi-organisasi kemasyarakatan dalam Pembangunan Nasional sesuai dengan bidang kegiatan profesi dan fungsionalnya masing-masing maka perlu ditingkatkan usaha memantapkan dan menata organisasi-organisasi tersebut. Untuk itu perlu disusun Undang-Undang tentang Organisasi Kemasyarakatan ...⁸²

Hakekat penyusunan Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan tersebut merupakan wahana untuk memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional, memantapkan ketahanan nasional, mendorong serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan disamping untuk mewujudkan kebebasan berserikat dan berkumpul.

⁸¹ Kelembagaan-kelembagaan masyarakat yang baru ini pada dasarnya merupakan konsekuensi logis cita-cita orde baru dan perkembangan jaman. Sejak lahirnya orde baru telah tumbuh berbagai organisasi-organisasi profesi seperti Federasi Buruh Seluruh Indonesia (FBSI), Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI), Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), Ikatan-ikatan Mahasiswa dan lain-lain. Kesemuanya itu bukan berasal dari unsur-unsur baru sama sekali tetapi merupakan hasil pembaharuan dan penyatuan berbagai massa dari periode sebelumnya. Ciri-cirinya adalah terlepas dari afiliasi partai politik, dan secara bersama menghimpun diri dalam satu wadah baru dengan satu anggaran dasar dan satu cita-cita perjuangan yakni untuk kepentingan profesinya termasuk kesejahteraan anggotanya dalam berkarya untuk pembangunan nasional. Dengan adanya organisasi-organisasi profesi dan fungsional maka rakyat tidak lagi terikat pada orde lama. Lihat Soetrisno, *op.cit.*, hal. 37.

⁸² TAP MPR No. II/MPR/1983 bidang politik butir 1.h.

Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Samuel Huntington, yaitu "Participation must fully institutionalized, and thus restricted, or it will lead to an "excess of democracy"". ⁸³ Partisipasi dalam ormas itu tetap harus dibatasi dengan adanya Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan.

C. Organisasi Kemasyarakatan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas) maka dapat terlihat jelas tentang arti dan fungsi daripada ormas-ormas yang keduanya tetap hidup dalam wadah yang satu yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Baik ormas maupun orpol juga bergerak dalam lingkup yang sama dan satu, yaitu masyarakat Indonesia yang telah memiliki pandangan hidupnya sendiri yaitu Pancasila.

Keberadaan ormas mendapat jaminan konstitusional. Terdapat jaminan, setiap individu dan kelompok untuk mendirikan organisasi. Hal ini secara tegas ditentukan dalam konstitusi UUD 1945 sesudah amandemen maupun sebelumnya. Pasal 28 UUD 1945 menentukan adanya jaminan "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang". Selanjutnya, Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, mengatur bahwa "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan

⁸³ Samuel Huntington, *loc.cit.*

mengeluarkan pendapat".⁸⁴ Konstitusi juga menentukan bahwa hak tersebut lebih lanjut diatur dengan undang-undang (UU). Oleh karena itu, penting untuk memeriksa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendirian/pembentukan, pengelolaan dan pembubaran organisasi masyarakat sipil.

Berorganisasi sebagai implementasi dari hak berserikat dan berkumpul karena untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang tidak dapat dicapai jika tidak bergabung dalam suatu perkumpulan, hal ini seperti yang dikemukakan Richard H. Hall bahwa: "*The answer to why we have organizations is simple: to get things done. We have organizations to do things that individuals cannot do by themselves.*"⁸⁵ Dalam hal keberadaan ormas di Indonesia dalam kerangka integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) seperti yang diatur dalam ketentuan konstitusi sebelum dan sesudah amandemen mempunyai tujuan dan kepentingan tertentu itu sesuai dengan tujuan nasional.

Bentuk organisasi masyarakat sipil banyak sekali berbentuk organisasi kemasyarakatan atau sering disebut dengan ormas yang lebih lanjut diatur dalam UU No. 8 Tahun 1985. Ormas merupakan lembaga nonpemerintahan yang keberadaannya sangat diperlukan dalam sebuah negara demokrasi dan berfungsi sebagai salah satu wadah untuk menyalurkan pendapat dan pikiran anggota masyarakat warga negara Republik Indonesia

⁸⁴ Meski ketentuan ini bersifat universal, tetapi dalam implementasinya orang berkewarganegaraan asing dan Warga Negara Indonesia tidak mungkin dipersamakan haknya. Lihat Jimly Asshiddiqie 1, *op.cit.* hal. 559.

⁸⁵ Richard H. Hall, *op.cit.*, hal. 4.

dalam meningkatkan keikutsertannya secara aktif guna mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Pemerintah memandang Ormas sebagai organisasi yang dibentuk anggota masyarakat secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.⁸⁶ Keberadaan organisasi kemasyarakatan ini dimaksudkan sebagai penyaluran anggotanya dalam berperan serta dalam pembangunan, dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam kerangka NKRI. Dengan demikian ormas dapat disebut sebagai suatu bentuk pengejawantahan suatu hubungan antar individu sebagai suatu anggota organisasi tersebut dalam mewujudkan kepentingan dirinya dalam suatu organisasi tersebut atau pada masyarakat luas. Analisis terhadap suatu bentuk organisasi dari sudut pandang sosiologi mulai dikemukakan pada era tahun 1960an. Pada tahun 1964, Etzioni mengemukakan definisi penting tentang organisasi seperti yang dikutip oleh Richard H. Hall sebagai berikut, "*Organizations are social units (or human groupings) deliberately constructed and reconstructed to seek specific goals. (emphasis added).*"⁸⁷ Scott juga menambahkan unsur penting lainnya pada definisi organisasi ini yaitu:

... organizations are defined as collectivities... that have been established for the pursuit of relatively specific objectives on a more or less continuous basis. It should be clear... however, that organizations have distinctive features other than goal specificity and continuity. These include relatively fixed boundaries, a normative order, authority ranks, a communication system, and an incentive

⁸⁶ Tercermin dalam pengaturannya pada Pasal 1 UU Ormas.

⁸⁷ Richard H. Hall, *op.cit.*, hal. 28.

*system which enables various types of participants to work together in the pursuit of common goals.*⁸⁸

Scott juga menambahkan elemen batasan-batasan organisasi dalam definisi asli dari organisasinya tersebut yang kemudian menjadi komponen penting dalam pembangunan konseptualisasi organisasi. Dengan demikian maka pengertian umum yang dikemukakan Etzioni dan Scott mengenai organisasi itu dapat disimpulkan sebagai sebuah kolektivitas atau perkumpulan dengan batas-batas relatif yang dapat diidentifikasi berdasarkan tatanan normatif (peraturan), jajaran otoritas (hirarki), sistem komunikasi, koordinasi dan keanggotaan sistem (prosedur), kolektivitas ini mempunyai landasan relatif terus menerus dalam suatu lingkungan, dan terlibat dalam aktivitas yang biasanya terkait dengan serangkaian tujuan, kegiatan memiliki hasil bagi anggota organisasi, untuk organisasi itu sendiri, dan untuk masyarakat.

Berdasarkan definisi teori organisasi tersebut maka konsep umum terhadap organisasi itu juga melekat secara yuridis dalam pengertian ormas dalam Pasal 1 UU Ormas yaitu:

Dalam Undang-undang ini 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.⁸⁹

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Lihat ketentuan Pasal 1 UU Ormas.

Dibentuk oleh anggota masyarakat Warganegara Republik Indonesia merupakan suatu jaminan konstitusional bagi warganegara Indonesia secara kolektif. Secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Esa dalam hal ini mengindikasikan adanya kesamaan kepentingan masing-masing individu yang dalam hubungannya antar anggota dan atau antar ormas yang pastinya ada sistem komunikasi, koordinasi dan keanggotaan sistem (prosedur) di dalamnya. Peran serta ormas itu tampak pada aktivitasnya terhadap lingkungan masyarakat sesuai dengan ruang lingkupnya yang hasil kegiatan ormas tersebut berguna bagi individu anggota ormas, ormas itu sendiri dan bahkan masyarakat. Batas-batasnya adalah semua kegiatan itu dilakukan untuk mewujudkan tujuan nasional dan berdasarkan Pancasila.

Kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran sebagaimana diakui dan dijamin dalam UUD 1945 (khususnya Pasal 28) adalah bagian dari HAM. Adanya pengakuan dan penjaminan HAM dalam UUD 1945 apalagi dalam UUD 1945 Setelah Perubahan Pertama dan Kedua Tahun 2000 menunjukkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah sebagai sebuah negara demokrasi. Untuk menumbuhkan dan mengembangkan kehidupan berdemokrasi dan ber-HAM, diperlukan pemberdayaan Ormas dan LSM sebagai salah satu pilar demokrasi di tingkat infrastruktur politik (kehidupan politik di tingkat masyarakat) dalam sistem politik Indonesia.

Organisasi kekuatan sosial politik dalam hal ini partai politik, bukanlah merupakan satu-satunya implementasi dari kemerdekaan berserikat dan berkumpul. Di samping organisasi kekuatan sosial politik masih ada organisasi lainnya yang tak kalah pentingnya yaitu Ormas.⁹⁰ Dikatakan tidak kalah pentingnya karena Ormas ini dapat dijadikan sarana untuk mengeluarkan pendapat dan pikiran bagi anggota masyarakat dan mempunyai peraturan yang sangat penting dalam meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan nasional.⁹¹ Ketentuan mengenai ormas tersebut telah diatur dalam UU Ormas, sedangkan pengertian ormas menurut undang-undang ini adalah:

Dalam Undang-undang ini 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.⁹²

Berdasarkan ketentuan tersebut maka ciri utama dari ormas adalah kesukarelaan dalam keanggotaan dan pembentukannya. Sifat kekhususan dalam keanggotaan dan pembentukannya adalah

⁹⁰ Istilah 'ormas' disini jelas berbeda dari istilah 'ormas' yang biasa dipakai sebelumnya. Disini ormas diidentikkan dengan organisasi kemasyarakatan dalam arti luas, yang dibedakan dari organisasi partai politik. Sedangkan sebelumnya ormas tersebut mempunyai konotasi sebagai organisasi massa yang dibedakan dari organisasi kader yang *stelsel* keanggotaannya tidak berorientasi pada jumlah massa. Lihat Jimly Asshiddiqie 2, *op.cit.*, hal. 48.

⁹¹ Lihat Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, bahwa tujuan nasional ada empat yakni; pertama, melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia; kedua, memajukan kesejahteraan umum; ketiga, mencerdaskan kehidupan bangsa; keempat, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

⁹² Lihat ketentuan Pasal 1 UU Ormas.

atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Berkenaan dengan pelaksanaan kegiatan yang diatur dalam ketentuan tersebut adalah harus sesuai dengan Pancasila sebagai satu-satunya asas.

Dalam menyalurkan aspirasinya, rakyat atau masyarakat tidak selalu harus melalui partai politik, akan tetapi dapat melalui Ormas. Seperti yang dikatakan Padmo Wahjono sebagaimana dikutip dalam disertasi Sri Utari bahwa pemerintahan yang menganut demokrasi perwakilan dalam praktik terdapat dua pola yaitu:

- pemerintahan berdasarkan golongan politik atau partai yang disebut sebagai "*Government by Amateurs*".⁹³
- pemerintahan yang didasarkan kepada golongan fungsional yang disebut sebagai "*Government by Professionals*".

Pengaturan yang terdapat dalam terdapat dalam UU Ormas mengenai asas dan tujuan diatur dalam Pasal 2 dan 3. fungsi, hak dan kewajiban diatur dalam Pasal 5, 6, 7, dan 8. Pembinaan diatur dalam Pasal 12, pembekuan dan pembubaran diatur dalam

⁹³ Diperkuatnya kekuasaan eksekutif (*verserking van de executive*), serta perundangan dari arah terbalik atau langkah surut pembentuk undang-undang (*wetgeving in omgekeerde richting*). Inilah inti ajaran delegasi wewenang, dalam kerangka hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Singkatnya, supaya peranan negara dapat maksimal, dalam zaman modern ini, parlemen sengaja menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pemerintah. Konsekuensinya, produk legislatif tidak lagi hanya dibuat oleh badan perundangan (parlemen) saja, tetapi justru banyak yang diserahkan kepada badan administrasi atau pemerintah. Pilihan seperti ini dapat dimengerti, bahkan sebagai keharusan, mengingat pada jajaran pemerintahlah berkumpul para ahli yang bergerak sesuai dengan lapangan pelayanannya; sementara perkembangan dahsyat di masyarakat sudah tidak mungkin diikuti semuanya oleh parlemen. Lihat, Sudarsono, *Government by Amateurs*, [http://rezaal.blogspot.com/2009/09/29 Maret 2009](http://rezaal.blogspot.com/2009/09/29%20Maret%202009).

Pasal 13 sampai dengan 17. Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa ormas berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Ayat ini mengandung arti bahwa ormas tidak boleh menetapkan asas lain selain Pancasila, sedangkan ayat (2) menyatakan dan menegaskan bahwa asas sebagaimana ditetapkan dalam ayat (1) adalah asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Demikian pula pada Pasal 4 menetapkan bahwa asas dan tujuan Ormas wajib dicantumkan dalam anggaran dasar. Hal ini berbeda pengaturan partai politik dalam berbagai rezim tentang pencantuman asas Pancasila dalam ketentuan syarat pembentukan dan keberadaan partai politik. Ormas juga mempunyai kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 7, yaitu mempunyai anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, menghayati, mengamalkan, dan mengamankan Pancasila dan UUD 1945, serta memelihara persatuan dan kesatuan bangsa. Pasal 8 juga menentukan bahwa untuk lebih berperan dalam melaksanakan fungsinya, ormas berhimpun dalam satu wadah pembinaan dan pengembangan yang sejenis. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Ormas selain harus berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas juga wajib berhimpun dalam satu wadah pembinaan dan pengembangan yang sejenis.

Sejalan dengan ditetapkannya satu-satunya asas dan satu-satunya wadah bagi ormas, maka pemerintah mempunyai kewenangan untuk melakukan pembinaan terhadap ormas tersebut.⁹⁴ Pembinaan

⁹⁴ Pengaturan mengenai pembinaan pemerintah terhadap ormas lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan yakni Pasal 13 ayat (2) dan (3) yang mengatur bahwa bimbingan dilakukan dengan cara memberikan saran, anjuran, petunjuk, pengarahan, nasehat, pendidikan dan latihan atau penyuluhan agar

yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 12 UU Ormas itu diperlukan dalam rangka membimbing, mengayomi, dan mendorong ormas ke arah pertumbuhan yang sehat dan mandiri sesuai dengan jiwa dan semangat UU Ormas.⁹⁵ Hal ini berarti adanya legalitas pemerintah melakukan pembinaan dan tidak dibatasi turut campur pemerintah (negara) dalam kehidupan bermasyarakat. Sebagai tindak lanjut dilakukannya pembekuan dan pembubaran dalam hal ini pengaturan tentang tindakan pembekuan dan tindakan pembubaran terhadap ormas tersebut ditentukan dalam Bab VII Pasal 13 sampai dengan Pasal 17 UU Ormas, pemerintah juga mempunyai kewenangan untuk membubarkan ormas yang melanggar ketentuan Pasal 16 UU Ormas yaitu:

Pemerintah membubarkan Organisasi Kemasyarakatan yang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme serta ideologi, paham, atau ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam segala bentuk dan perwujudannya.⁹⁶

Dari substansi UU Ormas tersebut dapat disimpulkan adanya pembatasan ketat dengan ditetapkannya Pancasila sebagai satu-satunya asas, mengandung arti dibatasinya kemerdekaan setiap ormas untuk mempunyai asas lain. Adanya kewenangan pemerintah untuk melakukan pembinaan terhadap ormas menunjukkan dimungkinkannya pemerintah turut campur dalam kehidupan

organisasi kemasyarakatan dapat tumbuh secara sehat dan mandiri serta dapat melaksanakan fungsinya dengan baik. Pengayoman dilakukan dengan cara memberikan perlindungan hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lihat Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan*, PP No. 18 Tahun 1986, Ps1. 13.

⁹⁵ Lihat Ketentuan Penjelasan Pasal 12 UU Ormas.

⁹⁶ Lihat ketentuan Pasal 16 UU Ormas.

kemasyarakatan.⁹⁷ Selain itu pemerintah juga mempunyai kewenangan untuk melakukan pembekuan dan pembubaran terhadap ormas antara lain jika ormas mempunyai tujuan, program dan melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum.⁹⁸ Namun, banyak sekali ormas yang tidak berasaskan tunggal Pancasila yang sangat kecil kemungkinan untuk dapat mencantumkan dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dalam ormas-ormas beraliran agama atau suku-suku tertentu, maka tentu saja keberadaan ormas-ormas tersebut melanggar ketentuan Pasal 1 UU Ormas tetapi belum tentu melanggar ketentuan Pasal 16 UU Ormas jika dilihat dari segi tujuan, program, dan kegiatan yang tidak melanggar ketertiban umum dan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁹⁷ Pembinaan umum organisasi kemasyarakatan dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, Gubernur, Bupati Walikota sesuai dengan ruang lingkup keberadaan organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan. Sedangkan pembinaan teknis organisasi kemasyarakatan dilakukan oleh Menteri dan/atau Pimpinan Lembaga non Departemen yang membidangi sifat kekhususan organisasi kemasyarakatan yang bersangkutan. (2) Pelaksanaan pembinaan teknis organisasi kemasyarakatan di daerah dilakukan oleh instansi teknis di bawah koordinasi Gubernur, Bupati/Walikota. Lihat ketentuan Pasal 15 dan 16 PP No. 18 Tahun 1986.

⁹⁸ Berdasarkan hasil wawancara dengan Denty Ierdan dari Ditjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (Kemendagri RI) ternyata pihak pemerintah sampai saat ini belum ada yang pernah membubarkan ormas. Tindakan represif yang telah dilakukan hanya sebatas pencabutan SKT (Surat Keterangan Terdaftar) ormas di Kemendagri RI.