

# URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG PEMBERDAYAAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN DI KOTA SURABAYA

Aulia Sarah Masitha<sup>1</sup> dan Sulaksono<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, Indonesia,  
aulia.22142@mhs.unesa.ac.id , <https://orcid.org/0009-0003-9075-8180>

<sup>2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, Indonesia,  
sulaksono@unesa.ac.id, <https://orcid.org/0009-0007-7635-922X>

---

## *Abstrak*

---

*The dynamic growth of Community Organizations (Ormas) in Surabaya has not been met with adequate technical regulations. The provisions of Article 40 of Law Number 17 of 2013 concerning Community Organizations constitute general norms that require further elaboration, resulting in a vacuum of instrument regarding the implementation of empowerment at the regional level. This study aims to analyze the authority of the Surabaya City Government and formulate the urgency and substantive content for the establishment of a Regional Regulation (Perda). This is a normative legal research utilizing a statutory approach and a conceptual approach. Legal materials were analyzed using a prescriptive technique. The results indicate that the Surabaya City Government possesses attributive authority to establish Regional Regulations based on Article 18 paragraph (6) of the 1945 Constitution, Article 236 of Law Number 23 of 2014, and reaffirmed by Article 40 of Law Number 17 of 2013. The urgency of forming this Perda is grounded in philosophical, sociological, and juridical requirements to ensure harmonization with higher regulations and provide legal certainty in local empowerment governance.*

*Keywords: Community Organizations, Regional Regulation, Authority, Surabaya, Legal Harmonization.*

## **A. PENDAHULUAN**

Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) memiliki peran penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Secara konstitusional, keberadaan Ormas diakui oleh Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Ormas berfungsi sebagai mitra strategis pemerintah daerah, fasilitator partisipasi publik, serta sarana pemberdayaan masyarakat. Selain itu, Ormas juga berfungsi sebagai sarana partisipasi

masyarakat untuk pembangunan, penyaluran aspirasi, dan sarana pembinaan kehidupan demokratis (Rahman et al. 2023).

Secara nasional, peran penting tersebut diatur oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, yang kemudian diubah melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan (selanjutnya disebut UU Ormas). Regulasi ini memberikan dasar hukum yang jelas mengenai kedudukan, fungsi, hak, dan kewajiban Ormas. Lebih spesifik, Pasal 40 UU Ormas memberikan kewenangan atributif terkait fasilitasi kebijakan pemberdayaan Ormas kepada pemerintah daerah (Rahman et al. 2023).

Posisi Ormas dalam sistem pemerintahan daerah memegang peran strategis sebagai mitra pembangunan guna mengakselerasi kesejahteraan masyarakat. Penelitian yang dilakukan oleh Rahman dkk. (2023), menegaskan bahwa kolaborasi aktif antara pemerintah daerah dan elemen masyarakat sipil merupakan prasyarat mutlak dalam pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan, khususnya pada sektor pelayanan publik yang belum terjangkau sepenuhnya oleh birokrasi pemerintahan (Rahman et al. 2023). Sinergitas ini menempatkan Ormas sebagai aset sosial yang perlu dikelola melalui pendekatan pemberdayaan, bukan sekadar objek pengawasan keamanan semata.

Akan tetapi, optimalisasi peran strategis tersebut pada praktiknya sering kali terhambat akibat lemahnya tata kelola fasilitasi kebijakan di tingkat lokal. Penelitian oleh Saleh dkk. (2023), menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum melibatkan ormas secara optimal dalam program pembangunan. Temuan tersebut mengindikasikan bahwa ketiadaan mekanisme teknis membuat pola hubungan antara pemerintah dan ormas berjalan tanpa arah pembinaan yang jelas (*autopilot*) (Saleh et al. 2023). Temuan ini sejalan dengan riset Rahman dkk. (2023) yang menyoroti rendahnya akuntabilitas sebagai kelemahan mendasar organisasi kemasyarakatan (Rahman et al. 2023). Hal ini menegaskan bahwa kekosongan regulasi daerah (Perda) yang spesifik menjadi faktor krusial yang memperburuk kondisi tersebut karena ketiadaan standar tata kelola yang mengikat.

Tanpa adanya regulasi yang mengikat, kondisi *autopilot* tersebut pada akhirnya menyulitkan pemerintah daerah dalam menegakkan ketertiban publik dan memperbesar peluang penyalahgunaan wewenang. Potensi penyalahgunaan identitas Ormas akan semakin meningkat jika tidak adanya regulasi daerah yang spesifik, terlebih di wilayah perkotaan dengan dinamika sosial-ekonomi yang kompleks dan banyak konflik kepentingan lokal.

Kota Surabaya sebagai kota metropolitan dan pusat pertumbuhan ekonomi di Jawa Timur memiliki jumlah Ormas yang banyak dengan latar belakang dan kepentingan yang beragam. Berdasarkan data pada tahun 2025, jumlah Ormas di Surabaya tercatat sebanyak 275 Ormas yang terdaftar di Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Surabaya (selanjutnya disebut Bakesbangpol). Peningkatan jumlah ini memicu atensi khusus dari pemerintah kota, di mana Bakesbangpol menegaskan adanya potensi sanksi hingga ancaman pembekuan bagi Ormas yang terbukti melakukan pelanggaran hukum (Beritajatim.com 2025).

Peringatan tegas tersebut muncul karena peningkatan kuantitas Ormas di Surabaya diiringi dengan berbagai permasalahan hukum nyata yang meresahkan

masyarakat. Dinamika pertumbuhan Ormas di Kota Surabaya juga dihadapkan pada tantangan sosiologis berupa potensi gesekan horizontal. Fenomena di lapangan menunjukkan masih adanya tindakan sepihak di luar koridor hukum yang melibatkan oknum anggota Ormas, khususnya terkait sengketa penguasaan lahan dan pengelolaan sumber daya ekonomi informal (Detik.com 2025).

Kondisi ini bukan disebabkan oleh institusi Ormas itu sendiri, melainkan akibat minimnya pembinaan teknis dan ketiadaan instrumen hukum daerah yang mengatur tata kelola aktivitas Ormas. Oleh karena itu, pengaturan melalui Perda diperlukan bukan untuk membatasi hak berserikat, melainkan untuk mencegah potensi penyimpangan tersebut melalui mekanisme pemberdayaan yang terukur.

Selama ini, pendekatan yang dilakukan cenderung bersifat represif, yakni penindakan hukum setelah kasus terjadi. Akar permasalahan justru terletak pada minimnya pembinaan. Urgensi pembentukan Peraturan Daerah dalam konteks ini tidak dimaksudkan untuk mengambil alih ranah pidana kepolisian, melainkan berfungsi sebagai instrumen preventif. Melalui regulasi pemberdayaan yang terstruktur, Pemerintah Kota Surabaya dapat menjadikan Ormas sebagai mitra pembangunan yang mandiri. Tanpa adanya intervensi regulasi pemberdayaan, potensi gesekan sosial Ormas akan terus berulang karena tidak adanya kanalisasi kegiatan yang produktif.

Kondisi tersebut diperburuk oleh ketiadaan regulasi daerah yang spesifik (Marshallena and Wibawani 2025). Implikasi yuridis dari ketiadaan instrumen hukum tersebut adalah tidak terlaksananya amanat pemberdayaan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 40 UU Ormas. Pasal tersebut menegaskan paradigma pemberdayaan dan memerintahkan pelaksanaannya melalui ‘fasilitasi kebijakan’, sebuah frasa yuridis yang secara konstruksi hukum mengamanatkan pemerintah daerah untuk membentuk produk hukum pengaturan (*regeling*) di tingkat lokal. Kebutuhan akan regulasi daerah ini bersifat mutlak karena setiap upaya pemberdayaan yang berimplikasi pada penggunaan fasilitas publik harus didasarkan pada instrumen hukum yang sah demi memenuhi asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) (Habibani, Frinaldi, and Roberia 2024). Tanpa adanya penjabaran ‘fasilitasi kebijakan’ dalam bentuk Peraturan Daerah, Pemerintah Kota Surabaya belum memiliki landasan materi muatan lokal yang spesifik untuk menyusun program pembinaan yang sistematis.

Permasalahan yuridis dalam penelitian ini berfokus pada adanya norma yang bersifat umum (*general norm*) terkait mekanisme pemberdayaan Ormas di tingkat daerah. Pasal 40 UU Ormas memang telah memberikan atribusi kewenangan pemberdayaan kepada pemerintah daerah, namun norma tersebut masih bersifat umum dan abstrak karena tidak mengatur tata cara pelaksanaan secara rinci. Ketidadaan pengaturan teknis ini berimplikasi pada kekosongan instrumen hukum (*vacuum of instrument*) terkait tata kelola pemberdayaan Ormas di Kota Surabaya. Kebutuhan akan kepastian hukum menempatkan pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pemberdayaan Organisasi Kemasyarakatan sebagai urgensi yuridis yang mendesak.

Regulasi ini diperlukan untuk menindaklanjuti atribusi kewenangan pemberdayaan dari undang-undang nasional. Selain itu, juga diproyeksikan sebagai solusi normatif untuk menegaskan kewenangan pembinaan Ormas serta memberikan dasar wewenang yang jelas bagi pemerintah daerah dalam mengalokasikan sumber daya pemberdayaan secara akuntabel. Oleh karena itu, penelitian ini difokuskan untuk

menganalisis urgensi pembentukan regulasi daerah guna menjamin kepastian hukum dalam tata kelola pemberdayaan organisasi kemasyarakatan. Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah penelitian ini adalah: 1) Bagaimana implikasi yuridis Pasal 40 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap kewenangan pembentukan regulasi pemberdayaan organisasi kemasyarakatan di daerah? dan 2) Apa urgensi pembentukan peraturan daerah tentang pemberdayaan organisasi kemasyarakatan di Kota Surabaya?.

Penelitian ini memiliki kebaruan dibandingkan riset terdahulu yang dilakukan oleh Mursyid (2021), Hasan (2024), dan Raharjo (2025). Jika penelitian-penelitian sebelumnya lebih menitikberatkan pada aspek sosiologis peran birokrasi dan hambatan komunikasi antara pemerintah dengan Ormas, penelitian ini fokus pada solusi yuridis-teknis. Kebaruan (novelty) penelitian ini terletak pada usulan desain materi muatan Perda yang mengintegrasikan Sistem Informasi Ormas Terintegrasi sesuai Permendagri No. 57 Tahun 2017 tentang Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan. Pendekatan ini bertujuan mengisi kesenjangan hukum (legal gap) di Kota Surabaya melalui digitalisasi verifikasi sebagai syarat mutlak fasilitasi pemberdayaan, sebuah aspek yang belum dibahas secara komprehensif dalam penelitian-penelitian sebelumnya.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi yuridis Pasal 40 UU Ormas terhadap kewenangan Pemerintah Kota Surabaya dalam membentuk regulasi pemberdayaan guna mengatasi kekosongan instrumen hukum (vacuum of instrument). Selain itu, penelitian ini diarahkan untuk merumuskan urgensi filosofis, sosiologis, dan yuridis serta mendesain materi muatan ideal dalam Peraturan Daerah tentang pemberdayaan Ormas di Kota Surabaya sebagai instrumen kepastian hukum dan ketertiban wilayah.

## **B. METODE**

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif yang berfokus pada kajian terhadap norma-norma hukum positif, asas-asas, serta doktrin hukum yang relevan dengan isu pemberdayaan organisasi kemasyarakatan. Pilihan metode ini didasarkan pada kebutuhan untuk membedah adanya kekosongan instrumen hukum (vacuum of instrument) di tingkat daerah melalui analisis terhadap bahan hukum tertulis. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini mencakup pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach) (Widiarty 2024). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi nasional dan daerah, seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, untuk memahami konsistensi prinsip dan norma hukum yang mengatur permasalahan tersebut. Sementara itu, pendekatan konseptual diterapkan melalui analisis terhadap pandangan, teori, serta doktrin hukum administrasi negara, seperti teori kewenangan atributif dan asas legalitas, guna membangun argumentasi

hukum yang kuat mengenai urgensi pembentukan produk hukum daerah (Widiarty 2024).

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diklasifikasikan menjadi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan;
6. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2022 tentang Pemberdayaan Organisasi Kemasyarakatan;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan.

Sementara itu, bahan hukum sekunder yang melengkapi analisis ini didapatkan melalui studi kepustakaan yang bersumber dari buku teks hukum, artikel jurnal ilmiah, skripsi, serta sumber literatur lain yang berkaitan erat dengan organisasi kemasyarakatan.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilaksanakan melalui studi kepustakaan (*library research*) untuk menginventarisasi aturan dan prinsip hukum guna memecahkan isu hukum yang dihadapi (Marzuki 2017). Fokus penelusuran diarahkan pada identifikasi kekosongan instrumen hukum di Kota Surabaya agar diperoleh landasan yuridis bagi pembentukan regulasi baru. Selanjutnya, bahan hukum yang telah terkumpul diolah menggunakan teknik analisis preskriptif. Analisis ini tidak hanya bertujuan untuk menjelaskan struktur peraturan secara deskriptif, tetapi juga memberikan penilaian kritis serta rekomendasi mengenai bagaimana seharusnya hukum diterapkan untuk memberikan kepastian hukum dalam tata kelola organisasi kemasyarakatan di daerah.

### **C. HASIL DAN PEMBAHASAN**

## **1. Implikasi Yuridis Pasal 40 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 terhadap Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pemberdayaan Organisasi Kemasyarakatan**

### **1.1. Kewenangan Atributif Pemerintah Daerah dalam Pemberdayaan Ormas**

Berdasarkan hukum administrasi negara, prinsip legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) mensyaratkan bahwa tiap tindakan pemerintahan wajib didasarkan pada kewenangan yang sah. Sumber kewenangannya didapatkan melalui atribusi, delegasi, atau mandat (Widodo and Tinambunan 2018). Terkait dengan urusan pemberdayaan Ormas, Pasal 40 UU Ormas telah mengamanatkan kewenangan secara atributif kepada pemerintah daerah.

Kewenangan atributif dimaknai sebagai pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan (HR 2020). Secara konstitusional, landasan kewenangan Pemerintah Kota Surabaya bersumber langsung dari Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Pasal tersebut menegaskan tentang hak Pemda untuk menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain guna melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan konstitusi tersebut kemudian diimplementasikan secara operasional dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda), yang memberikan atribusi wewenang kepada daerah untuk membentuk Perda. Dengan demikian, pembentukan regulasi ini merupakan bentuk pelaksanaan hak mengatur urusan rumah tangga sendiri yang dijamin oleh konstitusi.

Secara yuridis, ketentuan Pasal 40 ayat (4) UU Ormas mengandung makna yang imperatif karena secara tegas mendefinisikan bahwa wujud konkret dari 'fasilitasi kebijakan' adalah pembentukan produk hukum (*regeling*). Ketentuan ini menciptakan implikasi yuridis bahwa pembentukan Perda oleh Pemerintah Kota Surabaya merupakan satu-satunya cara legal formil untuk menindaklanjuti amanat 'fasilitasi kebijakan' tersebut. Tanpa adanya produk hukum (Perda), maka pemerintah daerah belum dapat dikatakan melakukan fasilitasi kebijakan. Oleh karena itu, penyusunan Perda Pemberdayaan Ormas ini pada hakikatnya adalah bentuk kepatuhan terhadap perintah undang-undang.

Legitimasi pelaksanaan amanat tersebut semakin dipertegas dalam aturan turunannya, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Hal ini secara spesifik diatur dalam Pasal 24 ayat (1) yang menyatakan bahwa "Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat melakukan pemberdayaan Ormas melalui fasilitasi kebijakan, penguatan kapasitas kelembagaan, dan peningkatan kualitas sumber daya manusia". Ketentuan ini memberikan koridor hukum yang jelas bahwa fasilitasi dan pembinaan Ormas adalah bagian dari wewenang pemerintah daerah, yang pelaksanaannya tentu memerlukan instrumen hukum daerah berupa Perda sebagai bentuk nyata dari fasilitasi kebijakan tersebut.

Pasal 40 UU Ormas menegaskan bahwa pembentukan regulasi di tingkat daerah memiliki landasan atribusi langsung dari undang-undang sektoralnya. Ditetapkannya 'peraturan perundang-undangan' yang merupakan salah satu bentuk fasilitasi pada Pasal 40 ayat (4) UU Ormas, maka ketentuan tersebut memberikan legitimasi yuridis bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk menerbitkan produk hukum daerah. Artinya,

kewenangan ini bersifat melekat sebagai konsekuensi dari fungsi pemberdayaan itu sendiri, sehingga Pemerintah Kota Surabaya memiliki legal standing yang sah untuk mengatur tata kelola Ormas di wilayahnya.

## **1.2. Implikasi Norma Umum (General Norm) terhadap Kekosongan Instrumen Hukum (Vacuum of Instrument) di Daerah**

Ketentuan Pasal 40 UU Ormas memang telah memberikan landasan kewenangan yang jelas bagi pemerintah daerah. Akan tetapi, dalam tataran pelaksanaannya, ketentuan ini masih menyisakan masalah hukum yang mendasar. Masalah utamanya terletak pada karakteristik pasal tersebut yang merupakan norma umum (*general norm*), sehingga secara mutlak membutuhkan penjabaran pengaturan teknis lebih lanjut agar dapat dilaksanakan (Alif and Santosa 2024).

Secara spesifik, UU Ormas hanya menggariskan bentuk pemberdayaan secara global, yakni fasilitasi kebijakan, penguatan kapasitas kelembagaan, dan peningkatan kualitas sumber daya manusia, tanpa disertai petunjuk teknis pelaksanaan yang bersifat limitatif. Norma dalam Pasal 40 UU Ormas membutuhkan penjabaran lebih lanjut karena belum bersifat *self-executing* (tidak dapat beroperasi sendiri), melainkan membutuhkan aturan pelaksana untuk merinci batasan wewenang, kriteria sasaran, dan standar prosedur operasional (SOP).

Kondisi norma yang masih bersifat umum (*general norm*) di tingkat pusat ini secara menyebabkan terjadinya kekosongan instrumen hukum (*vacuum of instrument*) di tingkat daerah, khususnya di Kota Surabaya. Implikasi yuridis dari kekosongan ini adalah terciptanya ketidakjelasan batas kewenangan yang menempatkan Pemerintah Kota Surabaya dalam posisi dilematis, yakni di satu sisi memiliki kewenangan atributif untuk memberdayakan Ormas, namun di sisi lain tidak tersedia instrumen hukum teknis untuk melaksanakannya (Marshallena and Wibawani 2025).

Tanpa adanya instrumen hukum daerah (Perda) yang mengisi kekosongan tersebut, maka setiap tindakan faktual pemerintah daerah berpotensi melanggar asas kepastian hukum. Pejabat daerah menghadapi risiko hukum administrasi apabila mengambil diskresi tanpa dasar aturan yang jelas (Taufiqurrahman 2024). Oleh karena itu, pembentukan Perda menjadi syarat mutlak untuk menjabarkan norma yang bersifat umum (*general norm*) di tingkat undang-undang menjadi norma yang konkret dan operasional di tingkat daerah.

## **1.3. Aktualisasi Kewenangan Melalui Pembentukan Peraturan Daerah**

Pemerintah Kota Surabaya perlu mengambil langkah konkret untuk menjabarkan norma yang bersifat umum (*general norm*) serta mengisi kekosongan instrumen hukum sebagaimana yang diuraikan sebelumnya. Langkah hukum yang paling tepat dan memiliki legitimasi kuat adalah melalui pembentukan produk hukum daerah. Hal ini didasarkan pada hak otonomi daerah yang dijamin oleh UU Pemda.

Sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Karambut dkk. (2023), kewenangan pembentukan Perda adalah perwujudan nyata kemandirian daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Kewenangan ini bersifat atributif dan daerah memiliki hak penuh untuk berinisiatif membuat aturan selama bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat lokal, tanpa harus selalu bergantung pada petunjuk teknis pusat yang seringkali terlambat turun (Karambut, Siar, and Pongkorung 2023).

Berdasarkan Pasal 236 ayat (1) UU Pemda, ditegaskan bahwa “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda”. Selain itu, Pasal 12 ayat (1) huruf e UU Pemda juga menetapkan bahwa urusan “Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat” adalah urusan pemerintahan wajib. Mengingat keberadaan Ormas sangat berkaitan erat dengan kondisi sosial kemasyarakatan, maka pengaturan pemberdayaan Ormas masuk dalam kewenangan pemerintah daerah untuk diatur.

Lebih lanjut, landasan yuridis pembentukan Perda ini semakin diperkuat oleh ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU P3). Pasal 14 UU P3 secara tegas menyebutkan bahwa “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Perda berkedudukan sebagai *lex specialis* yang wajib mengakomodasi ‘kondisi khusus daerah’ (kearifan lokal) sebagai penjabaran dari aturan yang lebih tinggi. Ketentuan Pasal 14 UU P3 ini menjadi argumen yang menegaskan bahwa Perda Kota Surabaya tentang Pemberdayaan Ormas berfungsi sebagai sarana untuk menjabarkan materi muatan Pasal 40 UU Ormas menjadi aturan yang konkret, operasional, dan relevan dengan dinamika Ormas di Kota Surabaya.

Melalui konstruksi hukum ini, tercipta hubungan yang sistematis antar regulasi. UU Pemda berperan memberikan wewenang formil, sementara Pasal 40 UU Ormas berkedudukan sebagai landasan materiil. Kedua landasan tersebut diaktualisasikan melalui Peraturan Daerah. Proses tersebut merupakan bentuk harmonisasi vertikal yang krusial. Mengutip penelitian yang dilakukan oleh Pratiwi dkk. (2024), pengharmonisasian antara aturan pusat dan daerah mutlak diperlukan untuk mencegah terjadinya disharmoni yang berujung pada ketidakpastian hukum dalam pelayanan publik (Manurung and Simamor 2025).

Dengan demikian, pembentukan Perda tentang Pemberdayaan Ormas memiliki landasan yuridis yang jelas. Perda ini diperlukan untuk memberikan kepastian hukum, menjamin tertib administrasi, serta meletakkan dasar operasional yang jelas agar fasilitasi dan pemberdayaan Ormas di Kota Surabaya dapat berjalan tepat sasaran.

## **2. Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pemberdayaan Organisasi Kemasyarakatan di Kota Surabaya**

### **2.1. Landasan Filosofis**

Pembentukan Peraturan Daerah ini pada hakikatnya merupakan manifestasi dari pengakuan terhadap kemerdekaan berserikat yang dijamin oleh konstitusi. Berdasarkan negara hukum yang demokratis, landasan utama pemberdayaan organisasi kemasyarakatan berakar pada perlindungan HAM. Hal ini secara tegas dijamin oleh konstitusi pada Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.”

Ketentuan tersebut memberikan jaminan bahwa keberadaan Ormas adalah sah dan termasuk hak konstitusional warga negara. Akan tetapi, kebebasan tersebut



tidaklah bersifat mutlak tanpa batas (Amer and Muhtar 2023). Kebebasan tersebut harus diletakkan dalam koridor tanggung jawab sosial sebagaimana amanat Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, menegaskan bahwa “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”. Filosofi pembatasan dan pengaturan inilah yang menjadi dasar mengapa Pemerintah Daerah perlu hadir melalui regulasi, bukan untuk mengekang, melainkan untuk mengatur agar kebebasan berserikat tersebut berjalan tertib.

Urgensi pembentukan Perda ini juga perwujudan atas nilai-nilai Pancasila, khususnya Sila Keempat, "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan". Menurut konteks Sila Keempat, Ormas adalah pilar penting demokrasi partisipatif. Ormas berfungsi sebagai wadah penyalur aspirasi masyarakat dan penyeimbang kekuasaan (*checks and balances*) (Prayudi et al. 2022). Filosofi pemberdayaan yang terkandung di dalam Perda ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas demokrasi di Surabaya, di mana Ormas didorong untuk menjadi mitra kritis pemerintah yang cerdas dan mandiri, bukan sekadar kelompok penekan (*pressure group*) yang anarkis.

Selain itu, regulasi ini juga berlandaskan pada Sila Ketiga, yakni "Persatuan Indonesia". Ormas di Kota Surabaya yang sangat beragam memiliki potensi ganda, yakni sebagai modal sosial perekat bangsa atau sebaliknya sebagai pemicu konflik horizontal. Oleh karena itu, filosofi ‘pemberdayaan’ dan ‘fasilitasi’ dalam Perda ini diarahkan untuk memastikan bahwa setiap aktivitas Ormas tetap berada pada bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia serta berkontribusi pada harmoni sosial (Prayudi et al. 2022).

Nilai persatuan tersebut sebagai bagian integral dari Pancasila dituangkan secara normatif dalam Pasal 2 UU Ormas, yang menegaskan bahwa “Asas Ormas tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Terkait penegasan asas tersebut, perlu dipahami bahwa konstruksi hukum saat ini tidak sama dengan konsep ‘Asas Tunggal’ di era Orde Baru (Manalu and Siallagan 2023). Masa Orde Baru memberlakukan kewajiban bagi seluruh organisasi untuk menganut satu asas yang sama, sedangkan saat ini organisasi memiliki kemerdekaan untuk mencantumkan ciri khusus (seperti keagamaan atau profesi), sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila sebagai konsensus dasar. Filosofi ini penting untuk memastikan bahwa Ormas di Surabaya tetap majemuk namun satu haluan dalam bingkai NKRI.

Dengan demikian, Peraturan Daerah ini memiliki landasan filosofis yang kokoh, yaitu sebagai instrumen untuk menyeimbangkan antara perlindungan HAM (kebebasan berserikat) dengan kewajiban negara dalam menjaga ketertiban umum dan persatuan nasional sesuai nilai-nilai Pancasila.

## **2.2. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis pembentukan Peraturan Daerah ini bertitik tolak pada realitas kesenjangan antara harapan ideal peran organisasi kemasyarakatan dengan

fakta yang terjadi di masyarakat. Secara ideal, keberadaan Ormas diharapkan mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dan memelihara nilai agama serta budaya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 5 UU Ormas. Akan tetapi, karakteristik sosiologis Kota Surabaya sebagai metropolitan dengan tingkat heterogenitas dan kompetisi ekonomi yang tinggi menciptakan tantangan tersendiri yang membuat fungsi ideal tersebut seringkali menyimpang di lapangan.

Akar permasalahan sosiologis ini dapat ditelusuri dari aspek tata kelola dan pengawasan. Berdasarkan kajian akademis mengenai kinerja Bakesbangpol oleh Marshalena dan Wibawani (2025), ditemukan bahwa tantangan terbesar saat ini adalah rendahnya tingkat kepatuhan terhadap peraturan di kalangan organisasi kemasyarakatan (Marshalena and Wibawani 2025). Kajian tersebut menegaskan bahwa kinerja Bakesbangpol dalam melakukan fungsi pembinaan dan mediasi belum dapat berjalan optimal, bukan karena faktor ketidakmampuan aparatur, melainkan akibat ketiadaan instrumen hukum teknis di tingkat daerah yang memberikan landasan wewenang eksekutorial untuk menertibkan administrasi organisasi.

Kekosongan instrumen pengendalian di sisi hulu (administrasi) ini berimplikasi langsung pada masalah di sisi hilir (lapangan). Ketidadaan instrumen hukum yang jelas memicu terjadinya kompetisi bebas antar-kelompok dalam memperebutkan akses sumber daya ekonomi sektor informal dan penguasaan wilayah operasional. Kondisi ini menyebabkan tingginya potensi gesekan horizontal dan konflik kepentingan antar-ormas. Lebih jauh lagi, tanpa adanya koridor hukum daerah yang tegas, fenomena tindakan di luar wewenang dalam penyelesaian sengketa lahan atau jasa pengamanan lingkungan menjadi sulit dicegah, karena tidak adanya standar operasional prosedur yang mengatur batasan aktivitas ormas sebagai mitra pembangunan (Marshalena and Wibawani 2025).

Urgensi sosiologis ini semakin diperkuat dengan data pertumbuhan Ormas yang signifikan. Bakesbangpol mencatat terdapat sebanyak 275 Ormas yang beroperasi di wilayah ini (Beritajatim.com 2025). Besarnya kuantitas ini merupakan aset sosial yang sangat potensial jika dikelola dengan benar, namun sekaligus menjadi beban sosial jika dibiarkan berjalan secara *autopilot* (Saleh et al. 2023). Tanpa adanya verifikasi faktual dan pembinaan yang terstruktur melalui Perda, pemerintah daerah akan kesulitan membedakan antara ormas yang benar-benar berkontribusi bagi masyarakat dengan ormas fiktif atau musiman.

Oleh karena itu, pembentukan Perda ini menjadi kebutuhan sosiologis yang mendesak sebagai instrumen rekayasa sosial (*tool of social engineering*) (Robian 2025). Regulasi ini dibutuhkan untuk mengubah paradigma interaksi ormas dari pola kompetisi yang rawan gesekan menjadi pola kemitraan yang kolaboratif. Sejalan dengan karakteristik masalah yang dihadapi, Peraturan Daerah tentang Pemberdayaan Organisasi Kemasyarakatan di Kota Surabaya harus mempertimbangkan upaya untuk mereduksi potensi konflik dan mendorong kemandirian, seperti melalui program penataan legalitas, fasilitasi ekonomi produktif, serta pelibatan ormas dalam akses layanan publik. Dengan adanya kepastian hukum, pemerintah Kota Surabaya dapat menjamin tata kelola ormas secara efektif, sehingga stabilitas sosial di Kota Surabaya dapat terjaga seiring dengan dinamika pembangunan kota.

### 2.3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah ini dibangun di atas konstruksi hukum yang mengintegrasikan jaminan hak asasi manusia dengan kewenangan atributif pemerintah daerah. Secara konstitusional, keberadaan Ormas dijamin sebagai wujud kemerdekaan berserikat bagi warga negara sebagaimana yang ada pada Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Meskipun demikian, konstitusi juga menegaskan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”. Artinya, kebebasan mendirikan Ormas di Surabaya bukanlah kebebasan yang tidak ada batasnya, namun kebebasan yang harus diatur demi menjaga ketertiban umum dan keadilan sosial (Amer and Muhtar 2023).

Legitimasi Pemerintah Kota Surabaya untuk melakukan pengaturan tersebut secara konstitusional bersumber dari Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”. Ketentuan ini lalu diimplementasikan secara operasional dalam Pasal 236 ayat (1) UU Pemda yang menyatakan bahwa “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda”.

Korelasi antara hak berserikat dan kewenangan mengatur tersebut kemudian mengerucut pada amanat dalam Pasal 40 ayat (3) huruf a UU Ormas, bahwa salah satu bentuk dari pemberdayaan adalah melalui fasilitasi kebijakan. Lebih lanjut, di Pasal 40 ayat (4) UU Ormas menyatakan bahwa “Fasilitasi kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a berupa peraturan perundang-undangan yang mendukung pemberdayaan Ormas”. Pasal ini secara expressive verbis (tersurat dengan tegas) memerintahkan bahwa fasilitasi kebijakan pemberdayaan Ormas harus berupa peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini menyatakan bahwa instrumen hukum berupa Peraturan Daerah bukanlah opsi, melainkan amanat atributif yang harus dipenuhi pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pemberdayaan.

Kondisi kekosongan instrumen hukum (*vacuum of instrument*) ini secara teoritis bertentangan dengan prinsip utama dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu Asas Legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Sebagaimana dikemukakan oleh Ridwan HR, asas legalitas adalah sendi utama negara hukum yang mensyaratkan bahwa setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah (HR 2020). Tanpa adanya Perda sebagai landasan wewenang, maka setiap tindakan faktual Pemerintah Kota Surabaya dalam menertibkan atau memberdayakan Ormas berpotensi dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang (*onrechtmatige overheidsdaad*) karena ketiadaan legitimasi yuridis.

Selain itu, ketiadaan Perda juga berimplikasi pada lemahnya jaminan kepastian hukum. Merujuk pada kajian Habibani dkk., penerapan prinsip legalitas dalam kebijakan publik mutlak diperlukan untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak (Habibani et al. 2024). Tanpa aturan teknis yang jelas, aparatur

pemerintah mengalami hambatan yuridis dalam menyeimbangkan perlindungan hak berserikat dengan kewajiban menjaga stabilitas daerah. Oleh karena itu, pembentukan Perda ini merupakan syarat mutlak untuk melindungi aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya secara akuntabel dan memberikan keadilan bagi Ormas itu sendiri (Marshallena and Wibawani 2025).

#### **2.4. Rekomendasi Materi Muatan**

Penyusunan materi muatan Peraturan Daerah secara normatifnya wajib berpedoman pada ketentuan Pasal 14 UU P3. Pasal tersebut menegaskan bahwa “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Berdasarkan konteks tersebut, pembentukan Perda tentang Pemberdayaan Ormas di Kota Surabaya merupakan bentuk ‘penjabaran lebih lanjut’ dari amanat Undang-Undang Ormas di tingkat pusat, sekaligus upaya untuk menjawab ‘kondisi khusus daerah’ Surabaya berupa tingginya kuantitas dan dinamika aktivitas Ormas (Rabu and Azrianti 2023). Oleh karena itu, demi menjaga harmonisasi dengan UU Ormas dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2022 tentang Pemberdayaan Organisasi Kemasyarakatan, maka berdasarkan analisis landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, Perda tentang Pemberdayaan Ormas di Kota Surabaya perlu memuat substansi pengaturan sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum dan Asas: Materi muatan ini wajib mempertegas bahwa seluruh Ormas di Surabaya harus berasaskan Pancasila dan UUD 1945. Hal ini selaras dengan Pasal 1 angka 8 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2022 tentang Pemberdayaan Ormas, yang secara eksplisit mendefinisikan bahwa keberadaan Ormas sejatinya didirikan agar tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dapat tercapai. Pengaturan mengenai asas tersebut menjadi landasan materiil bagi Pemerintah Kota Surabaya dalam melakukan penilaian, pembinaan, serta pengawasan Ormas agar ideologi yang berkembang tidak bertentangan dengan konsensus dasar negara.
2. Penegasan Bentuk Pemberdayaan: Hal ini bertujuan untuk menjabarkan norma yang bersifat umum (*general norm*) menjadi pengaturan yang teknis dan operasional. Perda tentang Pemberdayaan Ormas di Kota Surabaya direkomendasikan mengadopsi rincian pemberdayaan yang diatur pada Pasal 40 ayat (3) UU Ormas dan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 11 Tahun 2022 tentang Pemberdayaan Ormas. Materi muatan harus mencakup tiga pilar pemberdayaan:
  - a. Fasilitasi Kebijakan: Pemberdayaan Organisasi Kemasyarakatan diwujudkan melalui instrumen fasilitasi kebijakan. Substansi Peraturan Daerah wajib menormakan kewajiban Pemerintah Daerah dalam membangun ekosistem regulasi yang kondusif. Hal tersebut mencakup pembentukan produk hukum yang menjamin kepastian dan keadilan, pemerataan akses terhadap sumber daya publik, serta pelibatan aktif Ormas dalam proses pembentukan kebijakan yang berdampak pada masyarakat (Kabupaten Demak 2023). Sejalan dengan hal tersebut, Pemerintah Kota Surabaya perlu mengimplementasikan fasilitasi

kebijakan ini dengan menyusun produk hukum yang mendukung iklim tumbuh kembang Ormas.

- b. Penguatan Kelembagaan: Pemberdayaan juga diimplementasikan melalui penguatan kapasitas kelembagaan. Pemerintah berkewajiban memberikan dukungan riil guna memperkuat struktur, tata kelola, dan aspek manajerial organisasi melalui bantuan teknis serta pendidikan dan pelatihan (diklat) yang berkelanjutan (Kabupaten Demak 2023). Mengingat kompleksitas kuantitas Ormas di Kota Surabaya, materi muatan mengenai penguatan kapasitas kelembagaan perlu diatur secara imperatif sebagai bentuk kewenangan atributif daerah. Pemkot Surabaya perlu memfasilitasi transformasi Ormas agar tidak hanya bertambah secara jumlah, namun juga memiliki tata kelola yang profesional, efektif, dan akuntabel.
  - c. Peningkatan Kualitas SDM: Dimensi lain yang tak kalah penting dalam pemberdayaan adalah peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM). Pemerintah memegang peranan sentral dalam memfasilitasi pengembangan wawasan dan kecakapan anggota melalui program pendidikan dan pelatihan yang terstruktur (Kabupaten Demak 2023). Bagi Pemerintah Kota Surabaya, langkah ini memiliki urgensi tinggi untuk mengubah paradigma anggota Ormas di kota metropolitan. Regulasi ini harus memuat mekanisme pembinaan SDM yang terukur dan berkelanjutan guna mewujudkan kader Ormas yang memiliki kepatuhan hukum, profesional, dan memiliki wawasan intelektual yang memadai.
3. Sistem Informasi dan Mekanisme Pendataan: Materi muatan ini bertujuan untuk mengatasi masalah sosiologis terkait validitas data Ormas. Pengaturan ini harus menyelaraskan ketentuan Pasal 11 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 11 Tahun 2022 tentang Pemberdayaan Ormas dengan standar nasional dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 57 Tahun 2017 tentang Pendaftaran dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan.
- Perda ini direkomendasikan untuk mengadopsi ketentuan teknis Sistem Informasi Ormas sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 57 Tahun 2017 tentang Pendaftaran dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan, serta menetapkan Bakesbangpol sebagai penanggung jawab dalam verifikasi data terintegrasi sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (6) Permendagri No. 57 Tahun 2017 tentang Pendaftaran dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan “Unit layanan administrasi di daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di antaranya terdiri dari perwakilan Badan/Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik atau sebutan lainnya di daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota”. Hal ini krusial untuk menjamin tertib administrasi serta memudahkan pemetaan potensi maupun kerawanan Ormas di lapangan.
4. Pembinaan dan Pengawasan: Materi muatan ini disusun untuk menyelaraskan dengan Bab VI tentang Pembinaan dan Pengawasan yang ada di dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 11 Tahun 2022 tentang Pemberdayaan Ormas. Perda Pemberdayaan Ormas Kota Surabaya perlu mengatur secara spesifik mengenai:

- a. Pembinaan, yakni kewenangan Pemerintah Kota Surabaya melalui Bakesbangpol untuk melakukan pembinaan wawasan kebangsaan dan ideologi agar meningkatkan peran positif Ormas dalam pembangunan daerah. Pengaturan ini disusun selaras dengan ketentuan Pasal 22 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 11 Tahun 2022 tentang Pemberdayaan Ormas yang mengatur fungsi pembinaan bagi pemerintah daerah.
  - b. Pengawasan, yakni mekanisme monitoring agar aktivitas Ormas tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (Kabupaten Demak 2023). Materi ini juga perlu mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam pengawasan (mekanisme pengaduan), agar masyarakat memiliki saluran resmi untuk melaporkan aktivitas Ormas yang meresahkan.
5. Batasan Ruang Lingkup Kewenangan: Hal ini untuk mencegah tumpang tindih (*overlapping*) kewenangan dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Perda ini perlu mengatur batasan yurisdiksi pembinaan secara tegas. Materi muatan harus menegaskan bahwa kewenangan pemberdayaan Pemerintah Kota Surabaya difokuskan pada:
- a. Ormas yang berdomisili sekretariat di wilayah Kota Surabaya; dan/atau
  - b. Ormas yang lingkup kegiatannya secara spesifik berdampak langsung pada masyarakat Kota Surabaya.

Pengaturan ini penting untuk menjaga harmonisasi, sehingga Bakesbangpol Surabaya memiliki fokus kerja yang terukur dan tidak mencampuri ranah pembinaan Ormas berskala provinsi atau nasional.

6. Pembiayaan: Salah satu urgensi pembentukan Peraturan Daerah ini adalah untuk memberikan kepastian hukum mengenai dukungan anggaran bagi organisasi kemasyarakatan. Secara yuridis, dasar hukum pemberian hibah atau bantuan pendanaan bersumber dari ketentuan Pasal 37 ayat (1) huruf f UU Ormas. Pasal tersebut secara tegas menyatakan bahwa keuangan Ormas dapat bersumber dari “Anggaran pendapatan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan belanja daerah”.

Ketentuan dalam UU Ormas tersebut menjadi landasan legitimasi bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk mengalokasikan APBD dalam rangka fasilitasi pemberdayaan. Namun, perlu dipahami bahwa fasilitasi pembiayaan ini tidak hanya berupa uang (hibah), melainkan juga dapat berwujud barang, jasa, atau program kegiatan. Mengacu pada prinsip akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, fasilitasi tersebut hanya dapat diakses oleh Ormas yang telah memenuhi kriteria legalitas formal dan lolos verifikasi, yakni:

- a. Telah berstatus badan hukum yang disahkan oleh Kementerian Hukum; atau
- b. Telah terdaftar dan memiliki Surat Keterangan Terdaftar (SKT) yang diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri; dan
- c. Telah lolos verifikasi faktual terkait keberadaan sekretariat dan kepengurusan di Kota Surabaya.

Meskipun kedua status tersebut diakui, Peraturan Daerah ini mengatur klasifikasi jenis fasilitas agar tetap mematuhi tertib administrasi keuangan, yaitu:

1. Fasilitasi hibah uang: Dikhususkan bagi Ormas yang memenuhi kriteria poin (a) (Badan Hukum), sebagaimana disyaratkan dalam Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah;

2. Fasilitas program, barang, atau jasa: Diakses oleh Ormas yang memiliki SKT pada poin (b). Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 24 jo. Pasal 25 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, yang menegaskan bahwa pemberdayaan (dalam bentuk fasilitasi kebijakan dan peningkatan kapasitas) wajib dilakukan juga kepada Ormas yang terdaftar, tidak terbatas hanya pada Ormas berbadan hukum.
7. Sanksi Administratif: Penentuan jenis sanksi dalam Peraturan Daerah ini disusun dengan mempertimbangkan perkembangan hukum pidana nasional terbaru, yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional). Meskipun secara yuridis Peraturan Daerah diperbolehkan memuat ketentuan pidana berupa kurungan atau denda sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 15 UU P3, namun Perda ini secara spesifik menerapkan pendekatan Sanksi Administratif (Romlah 2024).

Pemilihan jenis sanksi ini didasarkan pada pertimbangan subjek hukum. Pelanggaran yang dilakukan oleh Ormas sebagai institusi, misalnya tidak melaporkan kegiatan atau menyalahgunakan domisili merupakan ranah hukum administrasi yang relevan dikenakan sanksi pembatasan layanan publik. Sebaliknya, apabila terjadi pelanggaran hukum yang bersifat kriminal, seperti kekerasan fisik atau kerusakan aset yang dilakukan oleh anggota Ormas, maka hal tersebut dikategorikan sebagai tanggung jawab pribadi oknum yang tunduk pada ketentuan pidana umum (KUHP), bukan tanggung jawab kelembagaan yang diatur dalam Perda ini (Ratumbanua, Rimbing, and Muaja 2021).

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam merumuskan materi muatan sanksi administratif, perlu dipahami terlebih dahulu konstruksi hukum mengenai legalitas pendirian Ormas. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) UU Ormas, Ormas dibedakan menjadi dua bentuk yang berimplikasi pada instansi mana yang berwenang memberikan pengesahan serta menjatuhkan sanksi pencabutan status.

Pertama, bagi Ormas berbadan hukum (Yayasan/Perkumpulan), pengesahannya dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, yakni Kementerian Hukum (Kemenkum). Kedua, bagi Ormas tidak berbadan hukum, legalitasnya didasarkan pada Surat Keterangan Terdaftar (SKT) yang diterbitkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri, yakni Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) atau Kepala Daerah sesuai lingkungannya.

Konstruksi hukum dalam UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Ormas menegaskan penerapan *asas contrarius actus* (Martin 2023). Artinya, kementerian atau pejabat yang berwenang memberikan legalitas (izin) memiliki kewenangan penuh untuk mencabut kembali status badan hukum atau SKT tersebut secara administratif tanpa melalui proses pengadilan. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Surabaya tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan atau mencabut status badan hukum Ormas, karena kewenangan tersebut berada di tangan Pemerintah Pusat (Kemenkum atau Kemendagri). Mengingat keterbatasan wewenang pembubaran tersebut, maka sanksi administratif yang dapat diterapkan dalam Perda ini difokuskan pada sanksi administratif yang bersifat lokal (Fauzi, Fautanu, and Rizal 2025). Rekomendasi sanksi meliputi:

- a. Teguran tertulis;
  - b. Penghentian sementara pelayanan administrasi (misalnya: penundaan penerbitan rekomendasi kegiatan);
  - c. Larangan penggunaan sarana dan prasarana milik pemerintah daerah (seperti: tidak diizinkan meminjam gedung serbaguna, lapangan, atau aset Pemkot lainnya untuk kegiatan Ormas); dan
  - d. Tidak dilibatkan dalam kegiatan resmi pemerintah kota (*blacklist* kemitraan).
- Sanksi jenis ini lebih efektif bagi Pemerintah Daerah untuk memaksa kepatuhan Ormas dengan memberikan efek jera, tanpa harus menabrak kewenangan pusat terkait legalitas badan hukum Ormas.

Melalui konstruksi materi muatan yang komprehensif tersebut, Peraturan Daerah ini diharapkan tidak hanya berfungsi sebagai landasan yuridis semata, melainkan menjadi instrumen rekayasa sosial (*tool of social engineering*) yang efektif (Robian 2025). Pengaturan yang *rigid* mulai dari penegasan asas, bentuk fasilitasi, integrasi sistem informasi, mekanisme pembiayaan, hingga mekanisme sanksi akan menjamin terciptanya tata kelola Ormas yang tertib, akuntabel, dan sinergis dengan pembangunan Kota Surabaya, sekaligus mengakhiri ketidakpastian hukum yang selama ini terjadi akibat kekosongan instrumen pengaturan.

## D. PENUTUP

### Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa pertama, implikasi yuridis Pasal 40 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 memberikan kewenangan atributif bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk membentuk regulasi daerah, namun karakteristiknya sebagai norma umum (*general norm*) menyebabkan terjadinya kekosongan instrumen hukum (*vacuum of instrument*) dalam pelaksanaan pemberdayaan secara teknis di daerah. Kedua, pembentukan Peraturan Daerah tentang pemberdayaan Ormas di Kota Surabaya memiliki urgensi yang mendesak secara filosofis, sosiologis, dan yuridis guna memberikan kepastian hukum, memitigasi konflik horizontal, serta menjadi instrumen hukum yang akuntabel dalam membina organisasi kemasyarakatan di wilayah Surabaya.

### Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, penulis merumuskan beberapa rekomendasi strategis guna mengoptimalkan tata kelola organisasi kemasyarakatan di tingkat lokal. Pemerintah Kota Surabaya bersama dengan DPRD Kota Surabaya hendaknya segera memprioritaskan penyusunan dan pengesahan Peraturan Daerah tentang Pemberdayaan Organisasi Kemasyarakatan guna memberikan legitimasi wewenang yang kuat dalam pelaksanaan program-program fasilitasi di daerah. Selain itu, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Surabaya diharapkan mulai membangun infrastruktur sistem informasi ormas yang terintegrasi dan transparan sebagai dasar verifikasi yang akuntabel. Bagi organisasi kemasyarakatan itu sendiri, disarankan untuk terus meningkatkan profesionalisme kelembagaan dan proaktif dalam melaporkan keberadaan serta kegiatannya agar tercipta sinergi yang harmonis dengan pemerintah daerah dalam mewujudkan pembangunan kota yang tertib dan kondusif.





## REFERENSI

- Alif, Muhammad, And Damar Ulung Bintara Santosa. 2024. "Evaluasi Program Kerja Pemberdayaan Ormas Badan Kesbangpol Provinsi Jawa Tengah Tahun 2023." *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 10(12):507–14.
- Amer, Nabih, And Mohamad Hidayat Muhtar. 2023. *Pengantar Hukum Organisasi Kemasyarakatan Di Indonesia*. Edited By D. E. Winoto. Purbalingga: Eureka Media Aksara.
- Beritajatim.Com. 2025. "Jumlah Ormas Di Surabaya Makin Banyak, Bakesbangpol Ancam Pembekuan Bagi Yang Bermasalah." *Berita Jatim*.
- Detik.Com. 2025. "Anggota Ormas Di Surabaya Duduki-Sewakan Lahan Warga Tanpa Izin, 5 Ditangkap." *Detik*.
- Fauzi, Alfin Maqbul, Idzam Fautanu, And Lutfi Fahrul Rizal. 2025. "Analisis Pembubaran Ormas Berdasarkan Undang Undang Nomor 16 Tahun 2017 Perspektif Siyasa Dusturiyah." *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6(8):1–16.
- Habibani, Rhaysya Admami, Aldri Frinaldi, And Roberia. 2024. "Penerapan Prinsip Legalitas Dalam Kebijakan Administrasi Publik." *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu* 2(12):296–303.
- Hr, Ridwan. 2020. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Rajawali Pers.
- Kabupaten Demak. 2023. *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak Tentang Pemberdayaan Dan Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan*.
- Karambut, Junia Wati, Lendy Siar, And Fonnyke Pongkorung. 2023. "Kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe Dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *Lex Privatum* 11(2).
- Manalu, Porman Dame Perjuangan, And Haposan Siallagan. 2023. "Tinjauan Yuridis Kebebasan Berorganisasi Berdasarkan Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2013." 02(November).
- Manurung, Rosa Desi Natalisma, And Janpatar Simamor. 2025. "Pengharmonisasian Pembedaan Dan Pemantapan Konsepsi Ranperda Dan Ranperkada Oleh Kantor Wilayah Kemenkumham." *Jurnal Dimensi Hukum* 9(4):74–86.
- Marshallena, Julia Azizah, And Sri Wibawani. 2025. "Kinerja Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik Kota Surabaya Dalam Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan." *Innovative : Journal Of Social Science Research* 5(1):4050–64.
- Martin, Ivory Sandora. 2023. "Analisis Pengaturan Asas Contarius Actus Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan." *Limbago: Journal Of Constitutional Law* 3(1):111–29.

- Marzuki, Mahmud. 2017. *Penelitian Hukum*. 1st Ed. Jakarta: Kencana.
- Prayudi, Aryo Wasisto, Juniar Laraswanda, And Debora Sanur Lindawaty. 2022. *Peran Organisasi Masyarakat Dalam Negara*. 1st Ed. Edited By M. Dr. Kris Nugroho. Jakarta: Publica Indonesia Utama.
- Rabu, And Seftia Azrianti. 2023. “Kedudukan Peraturan Daerah Sebagai Lex Specialis Otonomi Daerah Dalam Kearifan Lokal.” *Petita* 5(2):158–71.
- Rahman, Abdul, Sadu Wasistiono, Ondo Riyani, And Irwan Tahir. 2023. “Peran Organisasi Masyarakat (Ormas) Dan Lembaga Swadaya Masyarakat (Lsm) Dalam Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia.” *Ekonomis: Journal Of Economics And Business* 7(2):1461. Doi: 10.33087/Ekonomis.V7i2.1492.
- Ratumbanua, Jeanever Trivosa, Nontje Rimbing, And Harly Stanly Muaja. 2021. “Sanksi Hukum Akibat Tidak Melaksanakan Kewajiban Dan Mematuhi Larangan Sebagai Organisasi Kemasyarakatan.” *Lex Administratum* 1x(3):68–77.
- Robian, Abi. 2025. “Teori Hukum Law As A Tool Of Social Engineering And Social Controle Dalam Manajemen Pandemi Covid-19 Di Indonesia.” *Academy Of Social Science And Global Citizenship Journal* 5(1):12–22.
- Romlah, Nur. 2024. “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat.” Universitas Abdurachman Saleh Situbondo.
- Saleh, M., Abdul Khair, Kafrawi, And Rachman Maulana Kfrawi. 2023. “Peran Ormas Dalam Mendukung Kebijakan Program Pemberdayaan Daerah Gotong Royong Di Kecamatan Taliwang Kab.Sumbawa Barat.” *Jurnal Kompilasi Hukum* 8(1):75.
- Taufiqurrahman, Mhd. 2024. “Kebijakan Diskresi Pejabat Pemerintahan Dalam Memutuskan Kebijakan Publik.” *Jurnal Kajian Hukum* 5(3):766–71.
- Widiarty, Wiwik Sri. 2024. *Buku Ajar Metodologi Penelitian Hukum*. 1st Ed. Edited By M. Tajuddin. Yogyakarta: Publika Global Media.
- Widodo, Hananto, And Hezron Sabar Rotua Tinambunan. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Surabaya: Surabaya Unesa University Press.

