

Dinamika Fungsi Sosial Organisasi Kemasyarakatan Antara Pemberdayaan Masyarakat dan Praktik Premanisme Pada Era Desentralisasi di Indonesia

Bonefasius Bao*, M. Rusdianto Abu, Anitha Nurak, Hendry Bakri
Universitas Sains dan Teknologi Jayapura, Papua, Indonesia
*bonefasius0@gmail.com

Abstract

Mass organizations (Ormas) in Indonesia perform a paradoxical dual role in the era of decentralization: contributing positively to community empowerment while simultaneously transforming into institutionalized thuggery actors. This study analyzes the duality of Ormas social functions by examining four integrated dimensions: community empowerment, thuggery practices, factors driving role shifts, and the effectiveness of regional policies and government oversight. The study employs a systematic literature review with a descriptive qualitative approach, utilizing content analysis and thematic synthesis of academic literature and regulations published between 2010 and 2025. The findings reveal that community empowerment operates through three patterns: solidarity-based social services, micro-economic strengthening, and skills training. Ormas thuggery is classified into territorial, functional, and political typologies that intersect in practice, constituting a self-reinforcing mechanism produced by the interaction of weak internal governance, decentralization incentives, and inadequate regulatory frameworks. The article argues that repressive approaches alone are insufficient; an integrated strategy combining institutional capacity-building, incentive-based regulatory reform, and strengthened public participation as external oversight is required.

Keywords: Ormas; Community Empowerment; Premanism; Government Oversight; Decentralization

Abstrak

Ormas di Indonesia menjalankan peran ganda yang paradoksal dalam era desentralisasi: di satu sisi berkontribusi nyata pada pemberdayaan masyarakat, dan di sisi lain sebagian bertransformasi menjadi aktor premanisme yang terlembagakan. Penelitian ini bertujuan menganalisis dualitas fungsi sosial ormas dengan menelaah empat dimensi secara terpadu: pemberdayaan masyarakat, praktik premanisme, faktor pendorong pergeseran peran, serta efektivitas kebijakan daerah dan mekanisme pengawasan pemerintah. Penelitian menggunakan metode studi kepustakaan sistematis dengan pendekatan kualitatif deskriptif melalui analisis isi dan sintesis tematik terhadap literatur akademik serta regulasi yang diterbitkan antara 2010 hingga 2025. Hasil kajian mengungkapkan bahwa pemberdayaan komunitas berlangsung melalui tiga pola utama: layanan sosial berbasis solidaritas, penguatan ekonomi mikro, dan pelatihan keterampilan. Premanisme ormas terklasifikasi dalam tipologi teritorial, fungsional, dan politik yang saling beririsan, merupakan produk mekanisme *self-reinforcing* dari interaksi kelemahan tata kelola internal, insentif desentralisasi, dan lemahnya regulasi. Penelitian ini menegaskan bahwa pendekatan represif semata tidak efektif; diperlukan strategi terintegrasi yang menggabungkan penguatan kapasitas kelembagaan, reformasi regulasi berbasis insentif, dan pemberdayaan partisipasi publik sebagai pengawasan eksternal.

Kata Kunci: Ormas; Pemberdayaan Masyarakat; Premanisme; Pengawasan Pemerintah; Desentralisasi

Pendahuluan

Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) merupakan pilar utama masyarakat sipil (*civil society*) Indonesia yang secara konstitusional dijamin melalui Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam perspektif teori *civil society* (Usman, 2016; Diamond, 1994). Ormas beroperasi di ruang antara negara dan pasar, mengemban fungsi normatif berupa agregasi kepentingan, advokasi kebijakan, penyediaan layanan sosial, dan penguatan modal sosial komunitas. Jaminan konstitusional tersebut dioperasionalisasikan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017, yang mendefinisikan ormas sebagai wadah partisipasi masyarakat untuk memperkuat persatuan nasional sekaligus menyalurkan aspirasi publik.

Pascareformasi 1998, jumlah ormas di Indonesia mengalami lonjakan dramatis dari sekitar 10.000 pada era Orde Baru menjadi lebih dari 430.000 organisasi yang tercatat di Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2022 (Kemendagri, 2022). Ekspansi kuantitatif ini tidak selalu sejalan dengan penguatan kualitas dan akuntabilitas kelembagaan (Zainuddin, 2016). Data Satuan Tugas Terpadu Pemberantasan Premanisme Polri menunjukkan bahwa sepanjang 2019-2023 terdapat lebih dari 2.700 kasus dugaan premanisme yang melibatkan unsur ormas di berbagai provinsi, dengan konsentrasi tertinggi di Jawa, Sumatera Utara, dan Bali.

Angka ini memperlihatkan bahwa fenomena penyimpangan fungsi Ormas bukan isu marginal, melainkan persoalan sistemik yang membutuhkan analisis komprehensif. Era desentralisasi yang diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memperumit ekologi ormas secara signifikan. Di satu sisi, otonomi daerah membuka ruang bagi ormas untuk menjadi mitra pembangunan yang relevan secara lokal. Di sisi lain, kompetisi politik elektoral yang intensif pasca diberlakukannya pilkada langsung menciptakan *political opportunity structure* Tarrow (1998) yang dimanfaatkan oleh sebagian ormas untuk mengonsolidasikan pengaruh melalui jalur patronase, bukan melalui agenda pemberdayaan (Buehler, 2010; Said & Warsono, 2017). Kondisi ini menghasilkan paradoks yang khas: ormas yang sama dapat menjalankan program pemberdayaan yang tulus di satu waktu, sementara di saat lain terlibat dalam praktik premanisme yang terstruktur.

Penelitian terdahulu tentang ormas umumnya terbagi dalam dua arus besar: kajian yang memotret ormas sebagai agen pemberdayaan dan modal sosial Prayudi et al., (2022); Yuliani (2021); Putnam (2000), dan kajian yang menelaah keterlibatan ormas dalam kekerasan dan premanisme (Pramono, 2015; Aulia, 2018). Buehler (2010) merintis perspektif *state-society relations* dalam menelaah desentralisasi, sementara kajian Helmke & Levitsky (2004) tentang *informal institutions* dan North (1990) tentang perubahan institusional menawarkan kerangka untuk memahami bagaimana aturan main informal yang ditegakkan ormas berinteraksi dengan institusi formal negara.

Masih sangat sedikit penelitian yang secara simultan menelaah kedua dimensi tersebut dalam satu kerangka analitis yang kohesif, khususnya dengan mengintegrasikan perspektif *civil society*, *state-society relations*, dan *informal institutions* secara bersamaan. Celah inilah yang menjadi landasan dan *novelty* penelitian ini. Penelitian ini memiliki urgensi kebijakan yang nyata. Pemerintah saat ini tengah meninjau ulang regulasi ormas, termasuk rencana penguatan fungsi Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Bakesbangpol). Praktik premanisme berbasis ormas terbukti memengaruhi kepastian hukum, iklim investasi, dan keamanan publik di sejumlah daerah. Kajian ini juga berkontribusi pada diskursus hak asasi manusia tentang keseimbangan antara kebebasan berserikat sebagaimana dijamin Pasal 20 DUHAM dan kebutuhan akan ketertiban publik. Secara operasional, penelitian ini bertujuan: (1) memetakan bentuk-bentuk fungsi sosial

ormas dalam pemberdayaan masyarakat di era desentralisasi; (2) mengidentifikasi tipologi praktik premanisme ormas beserta dampaknya terhadap stabilitas sosial; (3) menganalisis faktor-faktor pendorong pergeseran peran dari perspektif internal, eksternal, dan struktural; serta (4) mengevaluasi efektivitas kebijakan daerah dan mekanisme pengawasan pemerintah terhadap Ormas.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kepustakaan sistematis (*systematic literature review*). Pilihan metode ini didasarkan pada tiga pertimbangan epistemologis. Pertama, fenomena dualitas fungsi sosial ormas merupakan konstruk konseptual yang bersifat lintas konteks terjadi di berbagai daerah dengan karakteristik berbeda sehingga mensintesis temuan dari berbagai studi yang ada lebih produktif daripada membatasi diri pada satu lokus penelitian tunggal. Kedua, tersedianya korpus literatur yang relatif kaya tentang ormas pascareformasi memungkinkan analisis komparatif yang bermakna. Ketiga, pertanyaan penelitian yang bersifat analitis konseptual tentang pola, tipologi, dan mekanisme lebih tepat dijawab melalui sintesis lintas-studi daripada pengumpulan data primer yang terbatas pada satu waktu dan tempat (Torraco, 2005; Thomas & Harden, 2008). Sumber data mencakup: (1) penelitian terindeks nasional (SINTA 1-4) dan internasional (*Scopus*, *Web of Science*) yang diterbitkan 2010-2025; (2) laporan kebijakan dan regulasi terkait ormas; serta (3) laporan investigatif yang telah diverifikasi silang dengan sumber akademis. Pencarian literatur dilakukan melalui *Google Scholar*, Garuda, dan repositori perguruan tinggi menggunakan kombinasi kata kunci dalam bahasa Indonesia dan Inggris. Seleksi literatur dilakukan dua tahap: skrining judul dan abstrak berdasarkan relevansi topik, dilanjutkan penilaian kualitas metodologis menggunakan *Critical Appraisal Skills Programme* (CASP) yang diadaptasi untuk penelitian kualitatif. Dari sekitar 130 dokumen yang teridentifikasi, 40 dokumen memenuhi kriteria seleksi. Analisis data menggunakan analisis isi (*content analysis*) dan sintesis tematik (*thematic synthesis*) Thomas & Harden (2008) dipandu kerangka konseptual yang mengintegrasikan teori *civil society* Usman (2016); Diamond (1994) *resource mobilization theory* McCarthy & Zald (1977) dan *political opportunity structure* (Tarrow, 1998).

Hasil dan Pembahasan

1. Fungsi Sosial Ormas Dalam Pemberdayaan Masyarakat

Dalam perspektif teori *civil society* Usman (2016); Diamond (1994) ormas diposisikan sebagai entitas yang mengisi celah layanan publik, memperkuat modal sosial komunitas, dan menyalurkan kepentingan warga kepada negara. Berdasarkan sintesis literatur, fungsi pemberdayaan yang dijalankan ormas di era desentralisasi dapat dikategorikan dalam tiga pola yang saling berkaitan.

a. Layanan Sosial Berbasis Solidaritas Komunitas

Kegiatan seperti donor darah massal, bakti sosial, dan pengobatan gratis tidak hanya memiliki nilai utilitas langsung, tetapi berfungsi sebagai mekanisme penguatan *social trust* dan kohesi komunitas (Putnam, 2000). Temuan dari Denpasar menunjukkan bahwa ormas berbasis budaya dan adat secara konsisten memperkuat solidaritas warga sekaligus menjadi ruang partisipasi publik yang aktif (Azhar, 2019). Kontribusi terhadap modal sosial komunitas merupakan prasyarat bagi pembangunan berkelanjutan yang tidak dapat dikuantifikasi semata dalam indikator ekonomi formal, karena nilai tambahnya lebih bersifat relasional dan kultural. Di sejumlah wilayah dengan keterbatasan infrastruktur negara, kehadiran Ormas dalam kegiatan sosial semacam ini bahkan menjadi satu-satunya jembatan antara warga dan sumber daya komunal yang tersedia.

b. Penguatan Ekonomi Mikro Melalui Sektor Jasa Lokal

Sejumlah ormas berhasil mengorganisir anggotanya untuk mengelola sektor jasa informal secara kolektif, seperti perparkiran, bongkar muat, dan pengamanan acara (Wibisono, 2017; Prayudi et al., 2022). Pola ini muncul sebagai respons pragmatis terhadap tingginya angka pengangguran dan sempitnya akses ke sektor formal, terutama bagi kelompok muda dengan pendidikan terbatas di perkotaan. Pengelolaan kolektif ini, dalam kondisi yang terkontrol dan akuntabel, mampu memberikan kehidupan yang relatif stabil bagi ratusan anggota ormas.

Namun, di sinilah letak garis tipis yang memisahkan pemberdayaan dari premanisme: ketika pengelolaan kolektif bertransisi menjadi monopoli koersif, fungsi sosial bergeser menjadi fungsi dominatif. Aulia (2018) menyebut kondisi ini sebagai *institutionalized premanism* yang mendapat legitimasi sosial *de facto* sebagai aturan main ruang publik yang tidak tertulis namun efektif ditegakkan.

c. Pelatihan Keterampilan dan Literasi Berbasis Komunitas

Ormas yang berafiliasi dengan organisasi keagamaan besar atau serikat kerja menyelenggarakan kursus kewirausahaan, pelatihan vokasional, dan literasi keuangan yang menargetkan kelompok perempuan, pemuda, dan keluarga berpenghasilan rendah (Yuliani, 2021). Di daerah dengan kapasitas anggaran pemerintah yang terbatas, program Ormas semacam ini bahkan berfungsi sebagai jaring pengaman sosial utama bagi kelompok marginal (Nugroho, 2020).

Program-program ini, meskipun skalanya relatif kecil, memperlihatkan kapasitas Ormas untuk berperan sebagai agen pembelajaran sosial yang melengkapi layanan pemerintah. Efektivitas dan keberlanjutan ketiga pola pemberdayaan ini sangat bergantung pada tiga kondisi pendukung: konsistensi kebijakan daerah dalam mengakui peran sosial ormas tanpa mengkooptasinya, akses terhadap sumber daya yang berkelanjutan, dan mekanisme akuntabilitas internal yang menjamin bahwa manfaat pemberdayaan benar-benar mengalir ke anggota dan komunitas (Novriyanto et al., 2022; Prayudi et al., 2022).

2. Praktik Premanisme dan Dampaknya Terhadap Stabilitas Sosial

Premanisme yang melibatkan ormas di Indonesia tidak dapat dipahami sebagai tindakan kriminal spontan yang dilakukan individu. Fenomena ini merupakan ekspresi struktural dari tiga kondisi yang saling memperkuat: kelemahan institusi formal dalam menyediakan keamanan dan kesempatan ekonomi, ketidakmerataan distribusi manfaat pertumbuhan ekonomi, serta relasi kekuasaan lokal yang klientelistik (Aulia, 2018; Said & Warsono, 2017). Dalam konteks desentralisasi, *political opportunity structure* yang terbuka akibat kompetisi pilkada langsung memberikan insentif bagi ormas untuk mempertahankan kapasitas koersifnya sebagai aset bernilai dalam perebutan kekuasaan lokal (Tarrow, 1998; Buehler, 2010). Dengan kata lain, premanisme ormas adalah produk institusional, bukan sekadar patologi individual. Berdasarkan sintesis studi empiris, praktik premanisme dapat diklasifikasikan dalam tiga tipologi sebagaimana disajikan pada tabel 1.

Tabel 1. Tipologi Praktik Premanisme Ormas, Dampak, dan Lokus Empiris

Tipologi	Deskripsi Praktik	Dampak Sosial-Ekonomi	Lokus Empiris
Teritorial	Klaim eksklusif atas ruang publik (parkir, pasar, terminal) disertai pungutan non-resmi atas akses ke wilayah tersebut.	Meningkatkan biaya transaksi, erosi kepastian hukum, hambatan mobilitas usaha kecil.	Jakarta Aulia, (2018); Medan Lubis (2019)

Fungsional	Monopoli atas jasa bongkar muat, keamanan acara, dan penagihan utang tanpa mekanisme tender yang terbuka.	Distorsi pasar jasa, kenaikan biaya operasional, pengucilan pelaku ekonomi non-anggota.	Surabaya Said & Warsono (2017); Pelabuhan Belawan Lubis (2019)
Politik	Mobilisasi massa untuk kepentingan kandidat tertentu dalam pemilu/pilkada, termasuk intimidasi lawan politik.	Distorsi proses demokratis, melemahnya kebebasan politik, penguatan <i>patron-client</i> .	Bali Buehler (2010); Surabaya Said & Warsono (2017)

Sumber: Disusun dari Aulia, 2018; Said & Warsono, 2017; Buehler, 2010; Lubis, 2019

Studi kasus lintas kota memperlihatkan variasi dinamika yang khas sesuai konteks sosial, politik, dan ekonomi setempat. Di Jakarta, premanisme teritorial beroperasi layaknya *shadow cooperative* dengan iuran keamanan yang besarnya ditetapkan sepihak dan ditegakkan melalui ancaman kekerasan (Aulia, 2018). Pola ini memberikan penghidupan bagi anggota ormas, namun sekaligus meningkatkan biaya operasional pedagang kecil yang posisinya lebih lemah dalam negosiasi. Di Surabaya, premanisme politik tampak lebih menonjol: Said & Warsono (2017) mendokumentasikan bagaimana ormas beroperasi sebagai mesin mobilisasi bagi kandidat pilkada dengan imbalan perlindungan hukum informal.

Pola simbiotik ini mengilustrasikan logika *political opportunity structure* Tarrow (1998) ormas secara rasional memanfaatkan peluang yang dibuka kompetisi elektoral untuk memperluas pengaruh dan mengamankan sumber daya, meskipun dengan konsekuensi erosi independensinya sebagai entitas sipil yang otonom. Medan menghadirkan konflik horizontal: monopoli ormas atas jasa bongkar muat di Pelabuhan Belawan memicu bentrokan fisik antar-ormas yang memperebutkan lahan basah, mengganggu aktivitas ekonomi strategis (Lubis, 2019).

Sementara Bali menampilkan paradoks yang paling kompleks: ormas berbasis adat memperoleh legitimasi sosial yang kuat karena perannya menjaga identitas budaya lokal. Buehler (2010) mencatat bahwa legitimasi budaya ini menciptakan *cognitive lock-in* yang mempersulit masyarakat untuk mengkritisi praktik pungutan keamanan, karena terbungkus narasi pelestarian tradisi yang secara emosional kuat. Paradoks Bali ini mengingatkan bahwa evaluasi terhadap premanisme ormas tidak dapat sepenuhnya mengabaikan konteks kultural lokal.

Dari sisi dampak sistemik Pramono (2015); dan Setiawan & Riwanto (2020) mengidentifikasi empat konsekuensi utama yang saling berkaitan. Pertama, erosi kepastian hukum: ketika ormas berhasil memaksakan aturan main informal yang menggantikan hukum formal, kepercayaan publik terhadap supremasi hukum melemah secara sistemik. Kedua, peningkatan biaya transaksi: pungutan informal meningkatkan biaya usaha yang pada akhirnya terefleksi dalam harga yang harus ditanggung konsumen. Ketiga, distorsi kompetisi politik: ormas yang berfungsi sebagai alat mobilisasi elektoral melemahkan kualitas demokrasi prosedural. Keempat, normalisasi kekerasan: paparan berulang terhadap intimidasi menurunkan ambang toleransi kekerasan dalam masyarakat yang dalam jangka panjang berpotensi meningkatkan frekuensi konflik sosial.

3. Faktor Pendorong Pergeseran Peran Ormas

Pergeseran peran ormas dari entitas pemberdayaan menuju aktor premanisme merupakan produk interaksi tiga lapisan faktor yang saling memperkuat. Tabel 2 menyajikan sintesis faktor-faktor tersebut beserta mekanisme penyimpangan dan implikasinya bagi kebijakan.

Tabel 2. Faktor Pendorong Pergeseran Peran Ormas: Dimensi, Mekanisme, dan Implikasi Kebijakan

Dimensi	Faktor	Mekanisme Penyimpangan	Implikasi Kebijakan
Internal	Kepemimpinan	Orientasi pemimpin sebagai broker; respons rasional terhadap arsitektur desentralisasi klientelistik yang menjadikan patronase sebagai jalur akses sumber daya (Buehler, 2010).	Demokrasi internal, pemilihan pengurus berbasis merit dan akuntabilitas publik.
Internal	Tata Kelola	Pola personalistik diproduksi oleh desain regulasi yang tidak mensyaratkan akuntabilitas sebagai prasyarat operasional ormas.	Standar akuntabilitas: laporan keuangan terbuka, audit berkala, rapat anggota rutin.
Internal	Pendanaan	Ketergantungan pada pungutan informal akibat ketiadaan skema hibah pemerintah yang terbuka dan kompetitif (Aulia, 2018).	Skema hibah daerah yang kompetitif dan transparan disertai mekanisme pertanggungjawaban.
Eksternal	Politik Elektoral	Pilkada langsung membuka <i>political opportunity structure</i> Tarrow (1998) yang menjadikan kapasitas mobilisasi ormas sebagai aset strategis bagi kandidat.	Penegakan aturan netralitas ormas dan transparansi pendanaan kampanye dari/ke ormas.
Eksternal	Ekonomi Informal	Sektor informal tanpa regulasi menyediakan sumber daya sekaligus menjadi arena konflik antar-ormas yang memperebutkan dominasi.	Formalisasi bertahap sektor informal dengan perlindungan hukum bagi pekerja sektor tersebut.
Eksternal	Regulasi Lemah	Kemudahan pendirian ormas tanpa verifikasi kapasitas; sanksi tidak efektif karena tidak membubarkan jaringan sosial (Pahlawan, 2018).	Revisi prosedur registrasi berbasis rekam jejak dan persyaratan kapasitas kelembagaan minimum.
Struktural	Desentralisasi Asimetris	Kesenjangan kapasitas pemerintah daerah menciptakan zona abu-abu di mana ormas beroperasi tanpa pengawasan substantif (Novriyanto et al., 2022).	Standar nasional pembinaan ormas dengan mekanisme subsidi kapasitas bagi daerah tertinggal.
Struktural	Patronase Politik	Ormas berfungsi sebagai <i>informal institution</i> North, (1990); Helmke & Levitsky (2004) yang menopang arsitektur klientelistik lokal pasca desentralisasi.	Transparansi hibah dan kontrak pemerintah kepada Ormas; penguatan lembaga antikorupsi lokal.

Sumber: Disusun dari Said & Warsono, 2017; Aulia, 2018; Buehler, 2010; Pahlawan, 2018; North, 1990

a. Faktor Internal

Dalam kerangka *resource mobilization theory* McCarthy & Zald (1977) kapasitas gerak organisasi sangat ditentukan oleh kemampuannya mengakses, mengelola, dan memobilisasi tiga sumber daya strategis: kepemimpinan, tata kelola, dan pendanaan. Kelemahan pada ketiga aspek ini secara simultan membentuk kerentanan internal yang

menjadi pintu masuk penyimpangan peran. Dari sisi kepemimpinan Said & Warsono (2017) menemukan bahwa banyak figur pimpinan Ormas beroperasi sebagai broker dalam jejaring klientelistik antara massa anggota dengan elite politik atau pengusaha lokal. Orientasi broker ini bukan pilihan bebas semata, melainkan respons rasional terhadap desain institusional yang menjadikan koneksi patronase sebagai jalur utama akses sumber daya sebuah kondisi yang diproduksi oleh arsitektur desentralisasi klientelistik yang lebih luas (Buehler, 2010).

Dari sisi tata kelola, pola personalistik yang didokumentasikan Buehler (2010) bukan anomali, melainkan cerminan dari minimnya ekosistem pendukung bagi tata kelola organisasi sipil yang akuntabel: tidak ada kewajiban pelaporan publik yang mengikat, tidak ada sanksi reputasional yang efektif, dan tidak ada mekanisme sertifikasi kapasitas kelembagaan dalam proses registrasi ormas. Dengan kata lain, kelemahan tata kelola adalah produk dari desain regulasi yang tidak mensyaratkan akuntabilitas sebagai prasyarat operasional.

Dari sisi pendanaan, Aulia (2018) mencatat bahwa mayoritas ormas skala menengah-kecil tidak memiliki sumber pendanaan yang stabil dari sumber resmi. Ketiadaan skema hibah pemerintah yang terbuka dan kompetitif mendorong mereka mencari alternatif pembiayaan dari sektor informal, menggeser orientasi organisasi dari melayani anggota menjadi mengekstraksi sumber daya dari lingkungan sekitar. Dalam kondisi demikian, premanisme dalam banyak kasus bukan sekadar pilihan moral yang menyimpang, melainkan strategi bertahan yang rasional.

b. Faktor Eksternal

Pilkada langsung sejak 2005 mentransformasi ekologi politik lokal secara mendasar. Kompetisi yang ketat menjadikan kapasitas mobilisasi massa ormas sebagai aset strategis bagi kandidat, mendorong terbentuknya apa yang dapat disebut sebagai *segitiga patronase* yang saling memperkuat: patronase elektoral (pilkada memberi insentif bagi elite memobilisasi ormas), patronase ekonomi (posisi dalam jaringan patronase membuka akses ke sektor informal), dan patronase regulatif (koneksi patronase memastikan biaya pelanggaran tetap rendah). Selama ketiga sudut segitiga ini tetap terhubung, intervensi pada satu sudut saja tidak akan memutus mekanisme patronase secara keseluruhan.

Sektor informal yang tidak terregulasi menyediakan arena di mana ormas dapat mengekstraksi pendapatan tanpa berhadapan langsung dengan institusi formal. Ketika regulasi yang ada tidak ditegakkan secara konsisten, ormas mengisi kekosongan tersebut dengan menawarkan ketertiban yang sesungguhnya bersifat koersif (Aulia, 2018; Pramono, 2015). Pahlawan (2018) mencatat bahwa sanksi administratif seperti pencabutan izin sering tidak berdampak signifikan karena tidak disertai mekanisme pembubaran jaringan sosial, sehingga ormas dapat dengan mudah melanjutkan aktivitasnya di bawah nama baru.

c. Faktor Struktural

Di atas faktor internal dan eksternal, terdapat lapisan kondisi struktural yang berakar pada konfigurasi politik dan kelembagaan negara pasca-desentralisasi. Pertama, desentralisasi asimetris: kesenjangan kapasitas yang tajam antar-pemerintah daerah menciptakan zona abu-abu di mana ormas beroperasi tanpa pengawasan substantif (Novriyanto et al., 2022). Kedua, persistensi patronase sebagai arsitektur kekuasaan lokal: Buehler (2010) berargumen bahwa desentralisasi di Indonesia, alih-alih menciptakan akuntabilitas demokratis yang diharapkan, dalam banyak kasus justru memindahkan pola patronase dari tingkat nasional ke lokal.

Dalam struktur ini, ormas berperan sebagai informal *institution* North (1990); Helmke & Levitsky (2004) yang menopang arsitektur klientelistik tersebut. Ketiga,

fragmentasi kapasitas penegakan hukum: inkonsistensi yang mencolok antara penindakan terhadap ormas berdasarkan pertimbangan ideologis dan toleransi terhadap ormas berafiliasi kekuatan politik dominan menciptakan persepsi di kalangan ormas bahwa kepatuhan hukum dapat dinegosiasikan melalui koneksi politik (Setiawan & Riwanto, 2020).

Interaksi ketiga lapisan faktor ini menjelaskan mengapa premanisme ormas bersifat *self-reinforcing*: faktor internal menyediakan motivasi organisasional, faktor eksternal menyediakan insentif dan ruang gerak, sementara faktor struktural memastikan bahwa biaya penyimpangan tetap rendah selama koneksi patronase terjaga. Selama kombinasi ini tidak diintervensi secara simultan, pendekatan parsial apa pun termasuk pembubaran administratif yang selama ini menjadi instrumen utama pemerintah tidak akan menghasilkan perubahan yang berkelanjutan.

4. Pengaruh Kebijakan Daerah dan Mekanisme Pengawasan Pemerintah

Evaluasi terhadap efektivitas kebijakan daerah dalam mengelola dualitas peran Ormas memperlihatkan gambaran yang beragam dan sering kali paradoksal. Nugroho (2020); dan Yuliani (2021) secara independen menemukan bahwa respons pemerintah daerah terhadap ormas terpolarisasi dalam dua modalitas ekstrem: pendekatan akomodatif yang cenderung permisif terhadap penyimpangan demi menjaga stabilitas politik jangka pendek, dan pendekatan represif yang mengandalkan pembubaran dan razia tanpa menyentuh akar permasalahan. Kedua modalitas ini sama-sama tidak efektif: yang pertama membiarkan penyimpangan berlanjut, yang kedua memicu perlawanan dan regenerasi ormas di bawah nama baru. Novriyanto et al., (2022) mendokumentasikan bahwa di provinsi-provinsi yang menerapkan program pembinaan ormas secara sistematis dengan alokasi anggaran memadai, mekanisme evaluasi kinerja yang terukur, dan keterlibatan ormas sebagai mitra bukan sekadar objek kebijakan terdapat korelasi positif dengan orientasi konstruktif ormas.

Program-program ini umumnya mencakup pelatihan tata kelola organisasi, fasilitasi akses ke sumber pendanaan yang sah, dan pembangunan sistem informasi manajemen ormas yang memungkinkan pemantauan berbasis data. Prayudi et al., (2022) menambahkan dimensi kolaboratif: ormas yang dilibatkan secara bermakna dalam proses kebijakan menunjukkan tingkat kepatuhan regulasi yang lebih tinggi, konsisten dengan proposisi bahwa partisipasi substantif meningkatkan *ownership of rules* yang merupakan prasyarat bagi kepatuhan yang bersifat intrinsik daripada sekadar reaktif terhadap ancaman sanksi. Dari sisi pengawasan, Yuliani (2021) mencatat bahwa mekanisme yang berbasis pelaporan periodik dan inspeksi reaktif memiliki keterbatasan mendasar dalam mendeteksi penyimpangan yang bersifat informal dan berbasis jaringan.

Diperlukan pendekatan pengawasan berbasis risiko yang mengidentifikasi ormas dengan profil risiko tinggi melalui indikator peringatan dini (*early warning indicators*), seperti laporan konflik yang masuk, keluhan masyarakat, dan ketidakhadiran dalam program pembinaan. Setiawan & Riwanto (2020) menegaskan bahwa desain mekanisme pengawasan apa pun harus memperhatikan prinsip proporsionalitas dan *due process* agar upaya penertiban tidak sekaligus mengikis kebebasan berserikat yang sah sebuah keseimbangan yang hingga kini masih menjadi tantangan utama regulasi Ormas di Indonesia.

Kesimpulan

Kajian ini telah menunjukkan secara sistematis bahwa transformasi fungsi sosial ormas di era desentralisasi Indonesia dari agen pemberdayaan menuju aktor premanisme merupakan konsekuensi logis dari interaksi antara tiga hal yang tidak berdiri sendiri:

kelemahan tata kelola internal organisasi, insentif yang diciptakan oleh desentralisasi melalui kompetisi pilkada dan ekonomi informal, serta kelemahan struktural regulasi dan penegakan hukum. Ketiga hal ini saling memperkuat dalam mekanisme *self-reinforcing* yang menjelaskan mengapa praktik premanisme ormas bertahan bahkan berkembang meski secara formal telah ada regulasi yang melarangnya. Inilah kontribusi utama yang membedakan kajian ini dari penelitian sebelumnya yang umumnya hanya membahas satu dimensi secara terpisah. Tipologi premanisme teritorial, fungsional, dan politik memperlihatkan bahwa fenomena ini bukan seragam, melainkan berlapis dan kontekstual sesuai lingkungan sosial, ekonomi, dan politik setempat. Implikasinya adalah bahwa strategi penanganan yang efektif harus bersifat terdiferensiasi, tidak dapat menggunakan pendekatan *one size fits all*. Pembubaran administratif yang selama ini menjadi instrumen utama terbukti tidak efektif karena tidak menyentuh jaringan sosial dan insentif ekonomi-politik yang menopangnya. Berdasarkan temuan ini, penelitian merekomendasikan lima langkah yang harus ditempuh secara simultan agar menghasilkan perubahan yang berkelanjutan: (1) reformasi regulasi pendaftaran ormas berbasis verifikasi kapasitas dan rekam jejak, bukan sekadar prosedur administratif formal; (2) desain skema pendanaan ormas yang terbuka, kompetitif, dan disertai mekanisme pertanggungjawaban yang kuat sebagai alternatif bagi sumber dana informal yang mendistorsi orientasi organisasi; (3) penguatan kapasitas Bakesbangpol melalui dukungan anggaran, pelatihan, dan sistem informasi manajemen ormas yang terintegrasi secara nasional; (4) pengembangan program pemberdayaan ekonomi alternatif bagi anggota ormas yang mengurangi ketergantungan pada ekonomi informal berbasis monopoli; dan (5) penguatan mekanisme partisipasi publik sebagai pengawasan eksternal melalui platform pelaporan yang aksesibel dan perlindungan bagi pelapor.

Daftar Pustaka

- Azhar, M. A. (2019). Ormas in the Circle of Brokerage Clientelism: Ormas Brokerage Clientelism Model in Bali General and Local Elections. *Journal of Politics and Policy*, 2(1), 33-54.
- Aulia, M. R. (2018). Premanisme Perkotaan Dan Kontrol Teritorial Ormas Di Indonesia. *Jurnal Kriminologi Indonesia*, 14(2), 75-92.
- Ahmad, M. R. S., Nurfadila, P., Fhath, M., & Aulya, R. (2025). Pemberdayaan Yang Terdistorsi: Ormas Dan Ekonomi Informal Di Kota-Kota Besar Indonesia. *Discourse: Journal of Social Studies and Education*, 2(3), 170-178.
- Buehler, M. (2010). *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions And Society*. Singapura: ISEAS Publishing.
- Diamond, L. (1994). Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation. *Journal of democracy*, 5(3), 4-17.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions And Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). *Informal Institutions And Comparative Politics: A Research Agenda*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kemendagri, K. (2022). *Data Jumlah Organisasi Kemasyarakatan Terdaftar Di Indonesia Tahun 2022*. Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.
- Lubis, A. F. (2019). Monopoli Jasa Bongkar Muat Dan Konflik Horizontal Ormas di Pelabuhan Belawan. *Jurnal Sosiologi*, 8(1), 45-63.
- McCarthy, J. D., & Zald, M. N. (1977). Resource Mobilization And Social Movements: A Partial Theory. *American Journal Of Sociology*, 82(6), 1212-1241.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Novriyanto, W. M., Ronny, G., & Donald, K. M. (2022). Kinerja Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara Dalam Pembinaan Organisasi Kemasyarakatan Adat. *Jurnal Governance*, 2(1), 1-12.
- Nugroho, D. (2020). Evaluasi Regulasi Pemerintah Daerah Terhadap Aktivitas Ormas. *Jurnal Administrasi Publik*, 14(3), 311-329.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Lembaran Negara RI Tahun 2017 Nomor 138.
- Pramono, G. E. (2015). Transformasi Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) Menjadi Kelompok Kekerasan: Studi Kekerasan Ormas di Jakarta. *Jurnal Keamanan Nasional*, 1(2), 251-267.
- Prasetyo, T., & Anwar, F. (2018). Konflik Horizontal Antar Ormas: Faktor Penyebab Dan Implikasinya. *Jurnal Sosial Politik*, 10(1), 75-92.
- Prayudi, P., Wasisto, A., Laraswanda, J., & Lindawaty, D. S. (2022). *Peran Organisasi Masyarakat Dalam Negara*. Jakarta Selatan: Publica Indonesia Utama.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse And Revival Of American Community*. New York: Simmon & Schuster.
- Pahlawan, M. R. M. (2018). Tinjauan Yuridis Normatif Terhadap Fenomena Penolakan Ormas Terhadap Penerapan Undang-Undang No. 16 Tahun 2017. *Jurnal Pamulang Law Review*, 1(2), 51-58.
- Said, M., & Warsono, H. (2017). Dinamika Organisasi Kemasyarakatan Dalam Politik Lokal: Antara Pemberdayaan Dan Premanisme. *Journal of Politics*, 2(1), 45-60.
- Setiawan, A. P., & Riwanto, A. (2020). Analisis Terhadap Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia. *Res Publica: Jurnal Hukum Kebijakan Publik*, 4(3), 273-288.
- Tarrow, S. (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomas, J., & Harden, A. (2008). Methods For The Thematic Synthesis Of Qualitative Research In Systematic Reviews. *BMC medical research methodology*, 8(1), 1-10.
- Torraco, R. J. (2005). Writing Integrative Literature Reviews: Guidelines And Examples. *Human Resource Development Review*, 4(3), 356-367.
- Usman, S. (2002). 'Civil Society' di Indonesia: Suatu Tantangan. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 5(3), 379-391.
- Wibisono, D. (2017). Ormas Dan Pengelolaan Sektor Jasa Informal Di Perkotaan Indonesia. *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, 22(1), 1-24.
- Yuliani, R. (2021). Ketertiban Umum Dan Peran Pemerintah Dalam Pengawasan Ormas. *Jurnal Administrasi Negara*, 17(2), 133-150.
- Zainuddin, D. (2016). Analisis Penanganan Konflik Antar Organisasi Kemasyarakatan di Sumatera Utara dan Jawa Tengah. *Jurnal Ham*, 7(1), 1-25.