

### **BAB III**

## **DINAMIKA KEBIJAKAN PEMERINTAH RUSIA TERHADAP SEKTOR NGO**

Pada bab ini dipaparkan dinamika, transformasi dan implementasi berbagai kebijakan pemerintah terkait ranah *civil society* dan sektor NGO, dari era Yeltsin hingga Putin. Dalam bab ini juga diuraikan setiap kebijakan represif yang disahkan oleh pemerintahan Putin secara lebih terperinci dalam sub-babnya masing-masing. Selanjutnya, tujuan penulisan bab ini adalah untuk menjelaskan dinamika dan perubahan kebijakan-kebijakan pemerintah Rusia di sektor NGO dari era Yeltsin hingga Putin. Tujuan penting selanjutnya terkait penulisan bab ini, adalah untuk menjelaskan beberapa kebijakan penting di masa kepemimpinan Putin, yang dinilai sangat menghambat perkembangan *civil society* dan pemberdayaan sektor NGO secara runtut, terperinci dan lebih mendalam.

Sistematika penulisan pada bab III ini ialah terdiri dari dua sub-bab. Sub-bab yang pertama berjudul “Dinamika, Transformasi dan Implementasi Kebijakan Pemerintah di Sektor NGO”. Sedangkan sub-bab kedua adalah “Kebijakan-Kebijakan Represif Pemerintahan Putin di Sektor NGO Rusia”. Pada sub-bab ini dipaparkan kebijakan-kebijakan represif rezim Putin seperti pelaksanaan *Civic Forum* tahun 2001, Dekrit Perdana Menteri tahun 2002, pembentukan *Federal Registration Service* tahun 2004, pendirian *Public Chamber* tahun 2005, pengesahan Hukum Federal No. 18-FZ tahun 2006, Hukum NGO tahun 2006, *Foreign Agent Law* tahun 2012 dan *Law on Undesirable Organisations* tahun 2015 secara terperinci dan mendetail.

#### **A. Dinamika, Transformasi dan Implementasi Kebijakan Pemerintah di Sektor NGO**

Terdapat transformasi dinamis terkait peran negara di ranah sektor NGO Rusia di sepanjang dekade 1990 yang diprakarsai oleh keruntuhan Uni Soviet hingga awal 2000 yang ditandai dengan era kepresidenan Putin yang pertama

(Jagudina, 2009: 18). Transformasi ini secara umum menarasikan adanya penguatan upaya intervensi pemerintah terhadap *civil society*, khususnya dalam pertumbuhan demokrasi di Rusia. Di era pemerintahan Presiden Yeltsin, negara mengadopsi kebijakan yang cenderung liberal dan mendukung penuh pertumbuhan *civil society* dan upaya demokratisasi Rusia. Di masa kepemimpinan Putin, kebijakan ini semakin berkembang ke arah antagonisme terhadap sektor NGO, terutama yang mengusung nilai-nilai Barat dan kritis terhadap pemerintahan Putin yang dinilai otoriter (Jagudina, 2009: 19).

Pergeseran sikap pemerintah terhadap sektor NGO yang awalnya liberal dan kemudian berkembang menjadi sikap represif, mengakibatkan pula terjadinya perubahan pengertian konsep *civil society* dan NGO yang dianut oleh otoritas pemerintah. Di era kepemimpinan Putin, pemerintah menekankan bahwa hanya definisi *civil society* dan sektor NGO yang bersifat konformis terhadap kekuasaan negara sajalah yang dinilai valid dan sah (Jagudina, 2009: 105).

Menurut Sarah Henderson, sepanjang dekade 1990, administrasi Yeltsin menerapkan sikap yang disebut sebagai *negligent state*. Sikap ini dicirikan oleh minimnya intervensi negara terhadap perkembangan sektor NGO Rusia, yang dibuktikan dengan tidak terdapatnya aturan perundang-undangan yang mengekang kebebasan NGO di masa itu. Sebaliknya, pemerintahan Yeltsin memprakarsai beberapa kebijakan untuk mendorong perkembangan *civil society*. Tak hanya itu, pemerintah juga membuka ruang yang relatif luas bagi donor asing yang ingin mendanai vitalisasi sektor NGO Rusia (Henderson, 2011: 12).

Gambaran tersebut berbanding terbalik dengan kebijakan yang ditetapkan oleh administrasi Putin. Pemerintahan Putin mengusung sikap penuh kecurigaan, skeptisisme dan bahkan antagonisme terhadap *civil society* Rusia. Sikap semacam ini disebut Henderson dengan istilah

*vigilant state*. Secara umum, *vigilant state* dapat dipahami sebagai strategi yang bertujuan untuk memproteksi sektor NGO Rusia dari pendanaan, pengaruh, ideologi dan kepentingan asing, guna mewujudkan tumbuhnya sektor sipil yang patuh dan tunduk kepada rezim Putin. Strategi ini diwujudkan melalui program pemberian insentif kepada NGO lokal yang dinilai pro-Putin, maupun memiliki agenda dan rencana kerja yang sejalan dengan kepentingan nasional Rusia (Henderson, 2011: 14).

Terkait dengan strategi yang bercorak *vigilant state* ini, John Squier menekankan adanya pendekatan-pendekatan halus, terselubung dan sistematis yang dilakukan oleh pemerintahan Putin. Pendekatan semacam ini bertujuan untuk memperkuat pengaruh dan kekuasaan pemerintah terhadap sektor NGO. Terdapat tendensi yang mengindikasikan adanya peningkatan pengaruh Putin di ranah legislatif, setidaknya sejak kemenangannya pada pemilu Rusia 2012. Seiring meningkatnya jumlah kursi parlemen yang diperoleh oleh aliansi partai politik pendukung Putin, semakin tegas pula komitmen pemerintah dalam menegakkan aturan legal yang cenderung opresif dan konfrontatif terhadap sektor NGO Rusia. Tak hanya menegakkan aturan perundang-undangan yang telah ada, pemerintah juga aktif menyusun draf legislasi baru dan menerapkan taktik administratif (Squier, 2002: 173).

Taktik administratif yang biasa digunakan pemerintah adalah dengan memberlakukan penyelidikan, audit maupun inspeksi dadakan berdurasi panjang. Berbagai penyelidikan, audit dan inspeksi semacam ini, khusus menysasar laporan keuangan NGO sasaran, sehingga program kerja NGO tersebut harus dihentikan sementara. Tujuan dilakukannya taktik administratif maupun aturan legal lainnya ialah untuk membatasi ruang gerak dan menghambat aktivitas NGO sasaran. Umumnya, pemerintah fokus menysasar NGO tertentu yang secara politik aktif mengkritik dan melawan kebijakan pemerintah, mengusung agenda pro-demokrasi, berideologi

liberal dan memperoleh pendanaan dari donor asing (United States Commission on International Religious Freedom, 2007: 6).

Pengesahan kebijakan yang opresif ini, didorong oleh motif kecurigaan pemerintah terhadap sektor NGO, yang dipersepsi dapat mengancam pemenuhan kepentingan nasional dikarenakan dominannya pengaruh asing di sektor ketiga tersebut. Dengan tegas, Presiden Putin beserta jajarannya telah beberapa kali menyatakan adanya upaya intervensi NGO penerima dana asing terhadap urusan negara yang semestinya tidak dicampuri oleh aktor sipil. Berbagai pernyataan resmi dari otoritas pemerintah ini, didasari oleh asumsi yang sama, yakni adanya agenda politik tertentu di balik kegiatan NGO yang mengusung ideologi pro-Barat serta aktif bergerak di bidang demokratisasi dan advokasi HAM (United States Commission on International Religious Freedom, 2007: 6).

Pergeseran sikap pemerintah Rusia terhadap *civil society* yang pada era Yeltsin cenderung suportif, kemudian berubah menjadi represif di masa rezim Putin ini, menurut Robert Blitt dapat dikorelasikan dengan kebangkitan otoritarianisme di Rusia. Sejak Putin menjadi Presiden Rusia, terjadi peningkatan praktik ketatanegaraan yang melanggar HAM di Rusia. Pelanggaran HAM oleh pemerintah ini, menyebabkan regresifnya proses demokratisasi di era Putin. Praktik yang dinilai melanggar HAM ini, dapat berbentuk pengawasan, pembatasan kegiatan dan pengendalian ketat terhadap berbagai perusahaan media, komunitas keagamaan tertentu, dan NGO yang bergerak di bidang advokasi HAM (Blitt, 2008: 4).

Menurut Blitt, mayoritas kebijakan pemerintah terhadap sektor NGO yang dinilai melanggar HAM ini, tidaklah dipraktikkan secara terselubung, bahkan sebaliknya dilakukan secara frontal dan terbuka. Sejak masa awal kepresidenan Putin, terdapat dokumentasi yang memperlihatkan bahwa banyak kelompok-kelompok advokasi yang melapor sebagai

korban intimidasi dari oknum polisi, agen pajak dan petugas negara lainnya. Para aktivis melaporkan bahwa terdapat aksi teror yang ditujukan kepada sektor NGO. Teror ini berupa penggerebekan oleh oknum bertopeng bersenjatakan senapan serbu, yang secara mendadak menyerbu masuk dan menduduki kantor NGO terkait. Menurut saksi mata, oknum tanpa identitas ini memiliki kekuatan hukum untuk menyita aset dan dokumen yang dimiliki oleh NGO sasaran tersebut. Blitt (2008: 19) menegaskan bahwa sejak awal dekade 2000 yang merupakan awal periode pertama masa kepemimpinan Putin, muncul berbagai aksi kriminal yang terpolo dan terencana terhadap jurnalis, aktivis lingkungan, aktivis HAM dan cendekiawan. Aksi kriminal ini berbentuk intimidasi, interogasi, pembuntutan, penangkapan, perampokan, bahkan tindak penculikan yang disinyalir melibatkan otoritas federal.

Blitt menerangkan bahwa rangkaian kebijakan otoriter pemerintah pasca kepemimpinan Yeltsin ini, mulanya dapat dilacak dari kebijakan sentralisasi kekuasaan yang dilakukan oleh Putin sejak 2002. Sentralisasi ini dilakukan dengan cara mengubah mekanisme pengangkatan gubernur regional. Jabatan gubernur yang di masa Yeltsin dipilih melalui pemilu, oleh Putin diubah menjadi mekanisme non-demokratis, yakni Presiden Rusia sebagai pemimpin cabang eksekutif tingkat federal, diberi hak eksklusif untuk mengangkat penjabat daerah, termasuk pula gubernur. Perubahan aturan pengangkatan kepala daerah inilah yang menjadi pintu masuk bagi Putin untuk mendominasi pemerintahan di tingkat regional dan lokal, dengan cara memberikan jabatan-jabatan strategis kepada para pendukungnya ataupun setidaknya kepada pihak yang patuh kepada kepemimpinan Putin (Blitt, 2008: 21).

Pengesahan beberapa regulasi yang opresif terhadap *civil society* dan sektor NGO semenjak periode kepemimpinan Putin tahun 2012 lalu, tidak serta merta memperlihatkan adanya usaha agresif pemerintah Rusia dalam mengeliminasi

elemen sipil yang kritis terhadap rezim Putin. Penegakkan beberapa regulasi yang konfrontatif terhadap *civil society* dan sektor NGO ini, lebih tepat jika disimpulkan sebagai upaya awal untuk membatasi dan mempersempit ruang gerak NGO independen yang bersikap kritis terhadap kebijakan pemerintah (Skokova, Pape & Krasnopolskaya, 2018: 532).

Menurut Squier, regulasi yang dinilai opresif terhadap sektor NGO ini utamanya ditujukan untuk tidak hanya membatasi ruang gerak NGO di ranah fisik, namun juga mempersempit aktivitas NGO secara legal-hukum. Tujuan lain dari pengesahan regulasi ini ialah untuk mengkooptasi NGO lokal yang tidak berafiliasi dengan donor Barat ke dalam pihak pendukung pemerintah seperti yang terjadi pada pelaksanaan *Civic Forum* tahun 2001 (Squier, 2002: 170).

Tujuan pengesahan berbagai legislasi yang opresif terhadap *civil society* dan sektor NGO ini, diuraikan dengan lugas dan akurat dalam salah satu sesi wawancara yang dilakukan oleh Sally Ida Asikainen. Secara singkat dan padat, narasumber yang merupakan salah satu aktivis NGO di Rusia, merangkum adanya motif administrasi Putin dalam upaya implementasi legislasi-legislasi tersebut, dalam pernyataan berikut:

*“In the last few years there was a series of laws adopted to really limit the civil freedoms. And laws directed specifically at NGOs, like the foreign agents law, the undesirable foreign organisations law, number of laws to make public assemblies more difficult to organise and so forth”* (Asikainen, 2017: 62).

Jika ditelaah dengan saksama, terdapat fenomena gunung es dalam pengesahan berbagai regulasi represif ini. Jika disahkannya beberapa legislasi seperti Hukum Agen Asing pada Juli 2012 dan *Laws on Undesirable Organisations* pada Mei 2015 dapat dianalogikan sebagai puncak gunung es yang dengan mudah dapat diamati, maka terdapat dasar gunung yang menjadi pondasi institusional maupun legal-

formal yang memungkinkan terjadinya implementasi regulasi-regulasi turunan terkait sektor NGO tersebut. Secara umum, pondasi ini berupa mekanisme formal, jaringan dan tata kelola baru di bidang komunikasi dan pendanaan, yang disediakan oleh pemerintah Putin kepada NGO yang bersedia mendukung pihak otoritas.

Infrastruktur komunikasi, pendanaan dan legal-formal inilah yang berperan sebagai struktur dasar yang memungkinkan pelaksanaan berbagai regulasi terkait sektor NGO di lapangan. Pondasi institusional dan legal-formal ini secara langsung maupun tidak langsung, merupakan hasil dari akumulasi pelaksanaan kebijakan-kebijakan tertentu yang disahkan secara bertahap oleh pemerintah. Kebijakan-kebijakan ini ialah pengadaan *Public Chamber*, rekonfigurasi *Presidential Council on Civil Society and Human Rights*, perluasan wewenang terhadap kantor Ombudsman di bidang HAM, peningkatan alokasi bantuan dana terhadap NGO, pengadaan aturan sub-kontrak di bidang penyediaan jasa sosial, serta pengesahan *Law on Local Self-Governance* terhadap institusi pemerintah di tingkat daerah dan lokal (Jagudina, 2009: 107-108).

Jika menelaah sikap dan kebijakan pemerintah Rusia terhadap *civil society* sejak tahun 2013 hingga penghujung 2017, dapat ditemukan kesimpulan yang memperkuat argumentasi yang menyatakan adanya usaha agresif dan opresif rezim Putin di dalam mengkooptasi *civil society* dan sektor NGO Rusia (Chawryło & Domańska, 2015: 2). Alur kronologi narasi politis ini bermula dari pengesahan seperangkat regulasi terkait pengendalian demonstrasi massal oleh administrasi Putin pada Desember 2011 hingga pertengahan 2012. Regulasi ini ditujukan untuk menekan dan memperlemah pihak-pihak yang menentang rezim Putin di sepanjang tahun 2013 hingga 2014, dengan cara membatasi ekspresi politik mereka di ruang-ruang publik, dan memberlakukan denda yang berat terhadap peserta

demonstrasi maupun berbagai kegiatan yang dinilai berpotensi mengancam ketertiban umum (Wojciechowska, 2016: 69).

Dalam periode ini, juga terjadi amandemen terhadap peraturan perundang-undangan terkait pengkhianatan terhadap negara. Dengan memperluas definisi hukum atas istilah pengkhianatan, maka pintu persekusi terhadap aktivis HAM yang dipersepsi pemerintah sebagai agen asing, semakin terbuka lebar (Wojciechowska, 2016: 69-70). Pada 2015, rezim Putin pun membatasi ruang aktivisme bagi minoritas tertentu. Salah satu perangkat hukum yang ditujukan kepada kaum minoritas ini, ialah pengesahan terhadap aturan yang melarang promosi ekspresi seksualitas khususnya terhadap perilaku homoseksual, lesbian, gay, biseksual dan transgenderisme (LGBT). Dengan pemberlakuan aturan ini, pribadi maupun organisasi yang terlibat dalam kegiatan tertentu yang menampilkan ekspresi seksualitas yang dinilai tidak normal menurut budaya dan nilai-nilai Rusia, dapat dikenai pasal pidana (Human Rights Watch, 2018).

Menurut Ewelina Wojciechowska, setidaknya sejak 2013, pemerintah Rusia telah mengalokasikan dana yang cukup signifikan kepada sektor NGO, guna mendorong perkembangan pembentukan organisasi privat pro-pemerintah yang disebut kelompok berorientasi sosial (*socially-oriented group*) (Wojciechowska, 2016: 70). Kelompok berorientasi sosial ini, menyebabkan meningkatnya faksionalisme di sektor NGO Rusia yang secara umum dapat dibagi ke dalam dua kubu, yakni kubu pro-demokrasi yang kritis terhadap *status-quo* dan kubu pendukung pemerintahan Putin. NGO pro-demokrasi yang mengusung program advokasi HAM memperoleh pengawasan yang ketat dari pemerintah sehingga kegiatan mereka pun terhambat, sedangkan NGO pendukung pemerintah yang berbentuk *socially-oriented group*, dapat meningkatkan frekuensi dan intensitas program penyedia layanan sosial yang diprakarsai dan dibantu



penyelenggaraannya oleh negara (Civil Rights Defenders, 2018: 3).

Menurut Crotty, Hall dan Ljubownikow (2014), pengesahan regulasi-regulasi represif terhadap sektor NGO, menghasilkan tiga dampak yang sangat mempengaruhi kegiatan NGO, utamanya bagi NGO yang memperoleh pendanaan asing (Crotty, Hall & Ljubownikow, 2014: 1259). Tiga implikasi utama ini ialah: 1) Pemberlakuan aturan registrasi NGO dengan persyaratan yang ketat, sehingga NGO kecil pun semakin dipersulit untuk memperoleh status badan hukum yang resmi dan legal (Crotty, Hall & Ljubownikow, 2014: 1259-1260). 2) Pembatasan ketat terhadap saluran pendanaan asing bagi sektor NGO, menyebabkan krisis keuangan di berbagai NGO afiliasi asing, sehingga menghambat pelaksanaan program kerja yang telah dirancang (Crotty, Hall & Ljubownikow, 2014: 1260-1261). 3) Jumlah NGO berjenis *marionette* (MO) meningkat pesat, sedangkan pertumbuhan *civil society* yang dimotori oleh NGO pro-demokrasi pun menjadi terhambat (Crotty, Hall & Ljubownikow 2014: 1264-1265).

## **B. Kebijakan-Kebijakan Represif Pemerintahan Putin di Sektor NGO Rusia**

### **1. Pelaksanaan *Civic Forum* Tahun 2001**

Forum Sipil (*Civic Forum*) merupakan konferensi yang diprakarsai oleh pemerintah, *Public Opinion Fund*, *Effective Policy Fund* dan beberapa NGO berskala regional di Istana Kremlin, Moscow pada November 2001 (Sakwa, 2008: 167-168). Konferensi selama dua hari yang diikuti Presiden Putin beserta jajaran pejabat eselon di tingkat lokal hingga federal dan sekitar 5000 aktivis NGO ini, diadakan untuk meningkatkan hubungan kerja sama dan membentuk saluran komunikasi antara pemerintah dan sektor NGO (Jagudina, 2009: 108). Semenova menjelaskan bahwa tujuan formal diadakannya Forum Sipil adalah untuk memfasilitasi aktivis

NGO melalui “*Permanent, inspired and mutually beneficial dialogue with the Administration*” (Semenova, 2006: 315).

Dilihat dari perspektif realis, Forum Sipil merupakan agenda pertama yang dilakukan pemerintahan Putin, guna meningkatkan pengaruh dan legitimasi politik pemerintah di ranah sektor ketiga (Blitt, 2008: 16). Namun jika ditinjau dari pandangan yang lebih moderat, Semenova berpendapat bahwa pelaksanaan Forum Sipil ini merupakan bukti *de facto* atas pengakuan pemerintah terhadap eksistensi *civil society* yang semakin berkembang di Rusia pasca Yeltsin (Semenova, 2006: 315).

Pengakuan ini merupakan konsekuensi logis dari peningkatan pesat jumlah NGO di Rusia pada awal masa kepemimpinan Putin tersebut. Peningkatan jumlah NGO ini, dengan nyata terlihat dari adanya puluhan ribu NGO yang telah terdaftar dan aktif berkegiatan pada tahun 2001. Realitas ini menyebabkan administrasi Putin yang baru terbentuk untuk segera merancang agenda strategis yang diharapkan mampu merangkul para aktivis sipil yang berpengaruh, agar dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan pengaruh rezim Putin di sektor NGO.

*Civic Forum* merupakan upaya administrasi Putin di dalam menciptakan iklim kompetitif dalam sektor NGO Rusia. Kompetisi rancangan pemerintah ini disebabkan oleh struktur paralel yang bekerja di ruang publik dan berperan sebagai kompetitor bagi NGO independen maupun afiliasi asing yang menempatkan diri sebagai oposisi pemerintah (Jagudina, 2009: 108). Terlepas dari adanya motif ini, *Civic Forum* merupakan tahapan penting dalam sejarah perkembangan *civil society* di Rusia. Pelaksanaan forum ini menandai pengakuan resmi pemerintah terhadap eksistensi, peran dan potensi NGO yang berkegiatan di Rusia (Sakwa, 2008: 168).

Selama *Civic Forum* berlangsung, Semenova menjabarkan inisiatif para aktivis dari Moscow dan Saint Petersburg yang dinilai mampu memberikan keuntungan dan

keunggulan diplomatis bagi perwakilan *civil society*. Melalui pemanfaatan jaringan sosial dan kemampuan organisasi yang cepat dan efektif, beberapa aktivis dan tokoh NGO dari *Memorial*, *Social Ecological Union*, *Confederation of Consumers' Societies*, dan *Moscow-Helsinki Group* mampu menciptakan momentum positif bagi pihak aktivis sipil sejak fase awal pelaksanaan *Civic Forum*. Momentum ini memberikan kesempatan bagi perwakilan *civil society* untuk membentuk jaringan komunikasi dan koordinasi yang digunakan untuk menyebarkan informasi dan menetapkan agenda bersama guna menyikapi sikap pemerintah selama forum berlangsung (Semenova, 2006: 315-316).

Para tokoh NGO ini juga mampu mendorong pengesahan sistem pemilihan terbuka bagi anggota delegasi kedua pihak, yang awalnya ditetapkan pemerintah secara sepihak dan tertutup. Sistem pemilihan terbuka ini terdiri atas 21 orang komite pusat, yang terdiri dari tujuh pejabat pemerintah, tujuh aktivis NGO pendukung Putin dan tujuh aktivis oposisi. Dengan berlakunya aturan pemilihan terbuka, tiga NGO advokasi HAM dan pelestarian lingkungan yakni *Memorial*, *Moscow Helsinki Group* dan *Socio-Ecological Union*, mengadakan koalisi untuk membentuk aliansi antar NGO yang dinamai Majelis Rakyat (*Peoples' Assembly*) (Uzelac, 2001). Majelis Rakyat berhasil menyatukan beragam aspirasi dari berbagai delegasi NGO, sehingga suara bulat pun dapat terbentuk. Sikap bersama yang diusung segenap elemen delegasi pihak NGO ini terbukti mampu menggagalkan upaya delegasi pemerintah dalam menyetir agenda, format dan aturan pemilihan peserta Forum Sipil (Blitt, 2008: 16).

Upaya kolektif delegasi *civil society* yang mampu menangkalkan tindakan agresif pemerintah untuk mendominasi jalannya forum dan menyukseskan pelaksanaan proses diskusi yang terbuka dan demokratis, direspon positif oleh staf presiden yang tergabung dalam Departemen Kebijakan Sosial. Perwakilan presiden ini menyatakan bahwa Forum Sipil telah

terbukti sebagai “*A dialogue on how independent civil initiatives can help address national problems*” (Blitt, 2008: 17). Kemenangan diplomatik para aktivis NGO dalam *Civic Forum* ini, dapat dianalogikan sebagai cambuk yang mendorong rezim Putin untuk semakin meningkatkan usahanya dalam menundukkan sektor NGO Rusia.

Forum Sipil merupakan dialog vital yang menjadi awal mula terciptanya *via-media* dan arena negosiasi formal terkait isu-isu publik antara pihak pemerintah dan aktivis NGO. Bagi kedua belah pihak, yakni pihak pemerintah maupun perwakilan NGO, Forum Sipil menghasilkan 21 butir kesepakatan yang menandai awal dimulainya kooperasi antara negara dan sektor NGO (Jagudina, 2009: 109). Selain 21 butir kesepakatan tersebut, *Civic Forum* juga menghasilkan 26 rekomendasi publik yang di dalamnya berisi komitmen untuk terus melanjutkan proses debirokratisasi sektor NGO, meningkatkan transparansi pemerintah dan pendirian komite kooperasi antara negara dan sektor NGO (Blitt, 2008: 18-19).

Selanjutnya, bagi otoritas Rusia, Forum Sipil mendorong pembentukan kantor relasi publik dan situs resmi yang memuat berbagai informasi terkait isu-isu publik terkini. Situs ini juga dilengkapi oleh fitur tanya-jawab yang mampu menjembatani aspirasi dan kegelisahan rakyat dengan perwakilan pemerintah, sehingga rakyat dapat memperoleh tanggapan dan jawaban langsung dari pihak berwenang (Semenova, 2006: 316).

Sedangkan bagi pihak aktivis, forum ini menghasilkan tiga inisiatif yang pelaksanaannya didukung oleh administrasi Putin. Ketiga inisiatif tersebut adalah pengangkatan seorang perwakilan *civil society* sebagai anggota Serikat Kamar Dagang Rusia, dibentuknya Persatuan Awak Media untuk seluruh jurnalis Rusia dan pendirian saluran dialog resmi yang melibatkan aktivis NGO dan pemerintah (Semenova, 2006: 316). Berbagai kesepakatan yang berakibat positif bagi *civil society* ini merupakan kesempatan penting yang harus

dimanfaatkan elemen *civil society* Rusia untuk mengkonsolidasikan setiap keuntungan yang diperoleh dari hasil *Civic Forum* dan memperkuat konsistensi proses pembangunan *civil society* di seluruh Rusia (Uzelac, 2001).

Terlepas dari adanya perkembangan positif ini, Semenova (2006: 316) mengingatkan bahwa agenda rezim Putin untuk menguasai sektor publik tetaplah berlangsung selepas diadakannya *Civic Forum*. Pesimisme yang dinyatakan Semenova ini diperkuat pula oleh Blitt yang menyimpulkan penyelenggaraan *Civic Forum* hanyalah latihan relasi publik bagi elit Kremlin. Tak hanya itu, pendapat kritis Blitt terhadap Forum Sipil ini juga dinyatakan dalam kutipannya atas pernyataan Dr. Grigory Yavlinsky selaku Ketua Partai Demokratik Rusia Yabloko. Berikut ini komentar sinis Dr. Yavlinsky terkait pelaksanaan *Civic Forum* tersebut: “*I hope that sensible people will not take the Civil Forum very seriously. It is a one-time action that will end, while the issues of cooperation between civil organisations will remain*” (Blitt, 2008: 18).

## **2. Pengesahan Dekrit Perdana Menteri Tahun 2002 dan Regulasi Terkait**

*Civic Forum* terbukti mampu mendorong peningkatan dialog kerja sama antara pihak pemerintah dan sektor NGO. Kebenaran argumen tersebut dibuktikan oleh terjadinya pengesahan dekrit perdana menteri yang diinisiasi oleh Perdana Menteri Kasyanov pada Februari 2002 lalu. Dekrit ini mengatur pembentukan kelompok kooperasi pemerintah dan NGO yang bersifat permanen. Kelompok kooperasi ini diposisikan setingkat dengan institusi kementerian dalam struktur kelembagaan negara (Jagudina, 2009: 110).

Implementasi dekrit ini dinilai kurang maksimal oleh Zaira Jagudina. Jagudina menjelaskan bahwa pada tingkat federal, kelompok kerja sama ini nyaris tidak berjalan. Sedangkan pada level regional, hasilnya dinilai lebih positif (Jagudina, 2009: 110). Pemerintah daerah di beberapa tempat

berhasil memobilisasi sumber daya manusia dan finansial milik negara dalam merancang program kerja sama antara birokrat daerah dengan aktivis NGO, guna menyelesaikan berbagai permasalahan sosial yang dihadapi penduduk pedesaan.

Meskipun terjadi kasus kooperasi semacam ini, patut diperhatikan bahwa persekusi atas aktivis NGO masihlah kerap terjadi di berbagai daerah. Persekusi ini berupa pencabutan izin kerja NGO, penyitaan kantor oleh petugas pajak dan polisi, aksi kekerasan terhadap aktivis NGO yang dinilai kritis terhadap pemerintah, serta penangkapan maupun penahanan ilegal terhadap para aktivis NGO tersebut (Jagudina, 2009: 110). Di tahun yang sama, pemerintah juga mengamandemen dua aturan hukum yang semakin memperlemah hak asasi para aktivis NGO. Amandemen ini terjadi pada Kode Prosedur Kriminal dan Kode Prosedur Administratif. Dengan adanya amandemen ini, maka aktivis NGO kehilangan haknya untuk merepresentasikan diri sebagai perwakilan aspirasi dan kepentingan rakyat (*pro bono publico*) di sidang pengadilan. Hak untuk mewakili rakyat ini diserahkan kepada pengacara profesional yang telah terdaftar resmi dan memperoleh sertifikasi dari pemerintah (Jagudina, 2009: 109).

Tak hanya pengesahan dekrit perdana menteri dan amandemen terhadap dua aturan hukum, tahun 2002 juga ditandai oleh pembentukan *Presidential Council on Civil Society Institutions and Human Rights* yang diinisiasi oleh Komisi HAM Rusia. Dewan Kepresidenan ini beranggotakan 33 orang anggota yang berasal dari sektor sipil seperti aktivis NGO, penjuang HAM, sarjana politik hingga aktor (Henderson, 2011: 19-20). Selanjutnya pada 2003, *Duma* mengesahkan Hukum Federal tentang Swakelola Lokal (*The Federal Law on Local Self-Governance*) yang mengatur pembagian dan hierarki terkait kewenangan pemerintah di tingkat federal, regional dan lokal dalam hal pengaturan

keuangan dan hukum. Bagian yang relevan dengan *civil society* dan sektor NGO dalam regulasi ini, termuat dalam bab 3 hingga bab 6. Secara umum keempat bab ini berisi pasal-pasal yang mengatur partisipasi warga negara dalam isu-isu sosial di tingkat lokal, baik melalui organisasi non-pemerintah maupun badan negara (Henderson, 2011: 20).

Tindakan pemerintah yang semakin represif terhadap *civil society* pun mengalami peningkatan signifikan pada tahun 2004. Di sepanjang tahun ini, rezim Putin semakin berniat untuk menjinakkan *civil society* agar tunduk pada otoritas negara (Hale, McFaul & Colton, 2004: 315). Meningkatnya tindak represi pemerintah terhadap sektor ketiga ini dapat dilihat melalui usaha pemerintah dalam merusak reputasi beberapa NGO afiliasi asing yang secara sepihak didakwa sebagai pengkhianat negara dikarenakan terbukti menerima dana dari donor asing (Crotty, 2009: 89). Tindak represi lainnya yang diterapkan pemerintah ialah pengekan aktivitas NGO dan gerakan sosial lainnya sebagai respon rezim Putin terhadap keterlibatan NGO afiliasi Barat dalam peristiwa *Color Revolution* yang terjadi di beberapa negara pecahan Uni Soviet (Chaulia, 2006).

### **3. Pembentukan *Federal Registration Service* pada Tahun 2004**

Pada tahun 2004, Presiden Putin mengesahkan pendirian institusi *Federal Registration Service* (FRS) melalui dekrit presiden. FRS merupakan departemen negara di bawah otoritas Kementerian Keadilan Rusia, yang ditugaskan untuk melaksanakan dan mengawasi setiap tahapan proses registrasi yang diikuti oleh seluruh NGO, asosiasi publik, organisasi keagamaan dan partai politik yang beroperasi di wilayah Rusia. FRS mulai bertugas pada Januari 2005, di bawah kepemimpinan Sergei Movchan selaku direktur pertama FRS yang ditunjuk langsung oleh Putin (United States Commission on International Religious Freedom, 2007: 8).

Laporan yang diterbitkan oleh *US Commission on International Religious Freedom* (USCIRF) menyatakan bahwa pimpinan FRS merupakan aktor intelektual di balik perancangan dan pengesahan Hukum NGO. Tidak hanya menjadi pihak yang memelopori pengesahan Hukum NGO, FRS juga ditunjuk sebagai instansi yang diberi kewenangan untuk mengimplementasikan regulasi ini di lapangan. Movchan menyatakan bahwa implementasi Hukum NGO yang dikawal oleh FRS ini, merupakan strategi untuk menjamin konformitas dan ketertundukan sektor NGO Rusia terhadap kekuasaan pemerintah (*United States Commission on International Religious Freedom*, 2007: 8).

Setiap NGO yang ingin memperoleh izin operasional di wilayah Rusia, haruslah mengikuti tahapan registrasi yang aturannya telah ditetapkan dalam Hukum NGO. Aturan registrasi yang ketat ini, memaksa NGO domestik maupun afiliasi asing untuk patuh kepada otoritas negara agar urusan perizinannya dapat berjalan dengan lancar (Machleder, 2006: 18). Kepatuhan sektor NGO dalam mengikuti tahapan registrasi ini merupakan bukti yang memperlihatkan mulai tumbuhnya sikap kompromi di tubuh sektor NGO terhadap kebijakan sepihak yang diputuskan oleh administrasi Putin.

Pada Juni 2006, FRS telah memiliki 30.000 pegawai yang tersebar di seluruh Rusia. Di antara puluhan ribu pegawai tersebut, terdapat sekitar 2.000 staf khusus yang difokuskan untuk menangani tahapan registrasi NGO. Pada 2007 dan 2008, pemerintah menambah pegawai FRS sebanyak 12.000 orang guna meningkatkan efektivitas mekanisme registrasi NGO tersebut (Blitt, 2008: 25).

Selaku pihak berwenang yang bertugas mendaftarkan dan mengawasi sektor NGO Rusia, FRS menolak klaim para aktivis dan sarjana Barat yang menyatakan jumlah NGO di Rusia berada di kisaran angka 450.000 hingga 500.000 organisasi. Menurut FRS, jumlah tersebut terlalu besar dan tidak memperhatikan fakta-fakta di lapangan. Fakta di



lapangan yang dijumpai FRS ialah terdapatnya banyak NGO yang telah terdaftar sejak era Yeltsin, tidaklah lagi aktif beroperasi di masa kepemimpinan Putin. Sehingga, terdapat banyak NGO yang tercatat dalam dokumen pemerintah, namun sebenarnya tidak beroperasi lagi di lapangan. FRS menyatakan bahwa jumlah NGO yang aktif berkegiatan di awal masa kepemimpinan Putin, lebih akuratnya berada di kisaran angka 100.000 saja (United States Commission on International Religious Freedom, 2007: 9).

#### **4. Pembentukan *Public Chamber* pada Tahun 2005**

Hasil kesepakatan yang dibahas dalam Forum Sipil yang digelar pada 2001, turut membahas rancangan draf undang-undang yang mengatur pembentukan Kamar Publik (*Public Chamber*) yang selesai dirancang pada November 2004. Undang-undang yang mengamanatkan pendirian *Public Chamber* akhirnya disahkan pada 1 Juli 2005. Dari sisi normatif, *Public Chamber* didirikan sebagai suatu forum dialog yang mewadahi diskusi terbuka mengenai berbagai inisiatif dan aspirasi masyarakat, yang diikuti oleh perwakilan dari pemerintah dan *civil society* (Henderson, 2011: 19).

Sarah Henderson menjabarkan fungsi *Public Chamber* secara cukup mendalam. Henderson menelaah bahwa fungsi paling mendasar dari institusi ini ialah sebagai lembaga yang berwenang untuk merekomendasikan rancangan kebijakan publik dalam bentuk proposal dan mengajukannya kepada anggota legislatif. Proposal ini kemudian akan dibahas dalam sidang legislatif, sehingga bila rancangan ini disetujui oleh mayoritas anggota parlemen, maka dapat disahkan menjadi undang-undang yang berkekuatan hukum (Henderson, 2011: 19; Sakwa, 2008: 170).

Fungsi *Public Chamber* lainnya yakni sebagai penyalur permohonan penyelidikan terhadap kemungkinan pelanggaran hukum yang berpotensi merugikan sektor NGO. Selain itu, Fungsi *Public Chamber* lainnya ialah sebagai saluran informasi bagi aktivis NGO serta instrumen pengawasan bagi

pihak pemerintah. Ditilik dari sisi kelembagaan, anggota *Public Chamber* diwajibkan untuk menunjuk seorang perwakilan untuk dijadikan salah seorang komisioner dalam suatu komisi khusus yang beranggotakan tujuh belas komisioner (Henderson, 2011: 19; Sakwa, 2008: 170).

Ketujuh belas komisioner ini bertugas sebagai ahli pemeriksa proposal rancangan kebijakan publik yang jika dinyatakan valid, dapat diajukan kepada *Duma*. Selain itu, para komisioner ini juga bertugas sebagai penasehat *Duma* di bidang pengawasan publik, khususnya dalam tindak penegakkan hukum di sektor NGO. Kewajiban lain yang harus dilaksanakan oleh tujuh belas komisioner ini adalah sebagai agen yang terlibat dalam proses reformasi sistem yudisial dan komunikasi, serta kebijakan informasi dan kebebasan berekspresi di ranah budaya, kesehatan, lingkungan dan media (Henderson, 2011: 19; Semenova, 2006: 317).

Keanggotaan komisi ini bersifat hierarkis dari atas ke bawah (*top-down hierarchy*). Presiden Federasi Rusia selaku kepala negara, menjabat sebagai pimpinan puncak yang berwenang untuk menunjuk sepertiga anggota *Public Chamber*. Kemudian anggota yang ditunjuk oleh presiden tersebut, berwenang untuk menunjuk sepertiga anggota lainnya. Seluruh anggota *Public Chamber* yang telah diangkat ini, selanjutnya berkewajiban menunjuk sisa anggota dari kandidat yang telah diajukan oleh perwakilan NGO di tingkat daerah, hingga kuota keanggotaan terpenuhi (Asikainen, 2017: 26). Dalam perkembangannya, puluhan daerah regional pun turut membentuk institusi yang serupa dengan *Public Chamber*, namun dengan cakupan kewenangan yang hanya meliputi daerah masing-masing (Sakwa, 2008: 172).

Konsekuensi pendirian *Public Chamber* terhadap sektor NGO mulai terlihat sejak 2006, yang ditandai dengan pelaksanaan program bantuan keuangan berbentuk *grant competition* bagi NGO yang proposalnya diterima pemerintah. Pada 2006, pemerintah mengalokasikan total dana sebesar 500

juta rubel atau sekitar lima belas juta dolar untuk NGO yang terpilih. Jumlah ini meningkat pesat pada tahun berikutnya. Pada 2007 pemerintah federal menyalurkan sekitar 1,25 miliar rubel atau 50 juta dolar kepada NGO terpilih yang mengajukan proposal program kerja di bidang kepemudaan, kesehatan, *civil society*, pemberdayaan tunawisma, pendidikan, budaya, seni dan riset sosial (Henderson, 2011: 20). Pada 2012, dana ini meningkat menjadi dua miliar rubel atau sekitar 64 juta dolar (Crotty, Hall & Ljubownikow, 2014: 1256).

Besarnya alokasi dana bantuan tersebut ternyata berbanding terbalik dengan efektivitas pemanfaatannya di lapangan. Di tahun awal pelaksanaan program *grant competition*, tercatat hanya 604 NGO saja yang dinilai memenuhi syarat untuk menerima bantuan keuangan dari pemerintah (Crotty, Hall & Ljubownikow, 2014: 1256-1257). Di tahun 2007, jumlah NGO penerima dana meningkat hingga 1.225 organisasi (Robertson, 2009: 541). Padahal jumlah NGO di Rusia diperkirakan melebihi angka 300.000 organisasi. Mekanisme pemberian bantuan keuangan ini juga dinilai kurang transparan dan tidak dapat diawasi oleh publik (Crotty, Hall & Ljubownikow, 2014: 1256-1257). Selain itu, pada tahun 2006 Putin juga meminta dukungan kepada para pengusaha untuk turut melaksanakan empat proyek nasional pemerintah. Proyek ini mencakup peningkatan kesehatan umum, perumahan rakyat, pertanian dan pendidikan (Henderson, 2011: 20).

Sejak pelaksanaan program pendanaan NGO melalui skema *grant competition* di tahun 2006 tersebut, pemerintah semakin meningkatkan frekuensi bantuannya kepada NGO kecil yang bergerak di daerah. Bantuan pemerintah ini berbentuk skema bantuan ringan berupa dana dan sumbangan non-tunai yang berupa pengadaan ruang kantor maupun akses terhadap fasilitas konferensi milik negara (Sundstrom & Henry, 2006: 313). Selain menysasar NGO kecil yang tidak memperoleh dana dari pihak asing, program bantuan ringan ini

juga diberikan kepada NGO yang khusus bergerak di bidang penyedia jasa sosial untuk para veteran, penyandang cacat dan anak yatim piatu (Ljubownikow, Crotty & Rodgers, 2013: 163). Sedangkan NGO pro-demokrasi dan penegakkan HAM serta organisasi yang bersikap kritis terhadap administrasi Putin, tidak memperoleh pendanaan dari pemerintah (Jagudina, 2009: 110).

Secara umum, berbagai kebijakan pemerintah terkait sektor NGO dan *civil society* sejak tahun 2001 yang ditandai dengan pelaksanaan *Civic Forum* hingga 2006 yang ditandai dengan Hukum NGO, dinilai cenderung merugikan sektor NGO dan lebih menguntungkan administrasi Putin. Dalam pengamatan jangka pendek, sekilas terlihat beberapa dampak positif dari kebijakan-kebijakan ini. Sektor NGO yang diberi akses komunikasi dengan pemerintah seperti yang telah diatur dalam hasil kesepakatan *Civic Forum*, memang mengalami peningkatan wewenang dalam mempengaruhi proses pengambilan kebijakan di ranah legislatif. Pasca pelaksanaan *Civic Forum*, sektor NGO Rusia semakin memperoleh kesempatan untuk turut berperan dalam perumusan kebijakan, advokasi dan penyediaan jasa. Namun jika ditelaah secara lebih mendalam, akses komunikasi dan kewenangan ini, juga turut meningkatkan resiko kooptasi dan koersi terhadap sektor NGO oleh negara (Jagudina, 2009: 111). Validitas skenario ini diperkuat oleh Lisa McIntosh Sundstrom dan Laura Henry yang menyatakan “*The autonomy of the civil society is compromised by a close relationship between the state and society*” (Sundstrom & Henry, 2006: 316).

## **5. Pengesahan Hukum Federal No. 18-FZ Tahun 2006**

Pasca pelaksanaan *Public Chamber* pada Juli 2005, pemerintah pun merancang suatu legislasi yang disebut Hukum Federal No. 18-FZ. Nama formal dari legislasi ini adalah *Federal Law on Introducing Changes to Several Legislative Acts of the Russian Federation*. Hukum Federal No. 18-FZ disahkan pada 10 Januari 2006. Legislasi ini

mengatur tata cara operasional yang dilegalkan bagi *civil society* dan sektor NGO Rusia (Javeline & Lindemann-Komarova, 2010). Menurut Robertson, Hukum Federal No. 18-FZ memiliki manfaat positif dikarenakan memberikan kepastian hukum bagi NGO resmi yang aktif berkegiatan. Namun di sisi lain, regulasi ini juga dapat digunakan rezim Putin sebagai alat hukum untuk mengendalikan sektor NGO Rusia (Robertson, 2009: 540).

Dengan mengesahkan Hukum Federal No. 18-FZ, pemerintah bertujuan untuk mengembangkan sektor NGO Rusia yang lebih profesional dengan mewajibkan manajemen anggaran dan program kerja yang lebih transparan (Asikainen, 2017: 26). Administrasi Putin menyadari bahwa sektor NGO yang diwarisi oleh Presiden Yeltsin, dipenuhi organisasi amatir maupun perusahaan komersil hingga sindikat kriminal yang berkedok sebagai NGO. Implementasi Hukum Federal No. 18-FZ ini diharapkan mampu mereformasi sektor NGO Rusia menuju sektor sipil yang mandiri dan terbebas dari aktivitas melanggar hukum, sehingga sektor ketiga ini mampu menarik pendanaan dari sektor swasta Rusia, serta sanggup memberdayakan ekonomi rakyat. Penciptaan sektor NGO yang lebih profesional, mandiri dan bersih dari pelanggaran hukum ini, merupakan tujuan jangka menengah dari implementasi Hukum Federal No. 18-FZ (Robertson, 2009: 540).

Selain bertujuan untuk mereformasi sektor NGO Rusia, pengesahan Hukum Federal No. 18-FZ juga ditujukan untuk mengawasi dan mempersempit ruang gerak NGO penerima dana asing di Rusia (Gilbert, 2016: 1554). Dampak dari implementasi legislasi ini, diperparah oleh penerapan Hukum Agen Asing yang mewajibkan NGO afiliasi asing untuk melewati proses registrasi agen asing yang membutuhkan persyaratan berat, menyusun laporan keuangan dan program kerja, dan menjadi sasaran inspeksi dadakan serta audit berkala dari aparat pemerintah.

Menurut Robertson (2009: 540), Hukum Federal No. 18-FZ dapat dipahami sebagai kerangka hukum yang dapat digunakan pemerintah secara selektif, untuk membatasi ruang gerak NGO afiliasi asing yang dipersepsi berpotensi mengancam legitimasi pemerintah. Regulasi ini sebenarnya difungsikan sebagai instrumen hukum pencegah terjadinya *Color Revolution* di Rusia. Putin dan jajarannya beranggapan bahwa revolusi yang terjadi di Yugoslavia, Georgia, Ukraina dan Kyrgyzstan ini, terjadi dikarenakan adanya aliran dana dari donor Barat ke dalam sektor NGO domestik masing-masing negara. Pendanaan asing ini kemudian mendorong berdirinya berbagai agen asing berkedok NGO yang mengusung misi untuk mendelegitimasi jalannya pemerintahan negara bersangkutan. Agen asing berkedok NGO ini juga aktif memprovokasi dan memobilisasi rakyat untuk melawan pemerintah. Sehingga dapat dinyatakan bahwa revolusi di negara-negara pecahan Uni Soviet tersebut adalah bukti dari keberhasilan upaya delegitimasi, provokasi dan mobilisasi massa yang dilakukan oleh agen asing berkedok NGO (Robertson, 2009: 541).

Seperti halnya implementasi produk hukum di era Putin lainnya, Hukum Federal No. 18-FZ juga dirancang untuk memberikan insentif bagi NGO pendukung pemerintah, dan represivitas hukum bagi NGO penentang administrasi Putin. Dalam skema ini, pemerintah dapat diposisikan sebagai aktor yang memiliki wewenang hukum dalam mengatur pemberian insentif maupun hukuman terhadap sektor NGO Rusia (Henderson, 2011: 12).

Sedangkan dalam konteks pengesahan Hukum Federal No. 18-FZ dan legislasi yang khusus mengatur sektor NGO seperti Hukum NGO tahun 2006, dinilai Robertson sebagai strategi rezim Putin dalam menciptakan infrastruktur kelembagaan di sektor NGO, yang setiap saat dapat dimobilisasi untuk turut membantu pemenuhan agenda dan kepentingan rezim Putin. Infrastruktur kelembagaan ini berupa

jaringan antar organisasi sipil maupun pergerakan sosial yang secara politik mendukung pemerintah (Robertson, 2009: 541). Sehingga, dapat diinferensi bahwa pengesahan berbagai legislasi semacam Hukum Federal No. 18-FZ ini, bertujuan sebagai proses pembentukan *civil society* yang sesuai dengan keinginan rezim Putin.

Patut diperhatikan bahwa terdapat perbedaan situasional yang cukup signifikan antara dinamika sektor NGO di era Uni Soviet dan di masa pasca komunis. Di era Uni Soviet, terdapat sistem nomenklatur yang mengatur seluruh perizinan, pendirian dan kegiatan setiap elemen di tubuh sektor NGO Rusia. Sistem ini bersifat menunggal, otoritatif, hierarkis dan eksklusif. Dikarenakan adanya sistem tunggal yang secara eksklusif mengatur pendirian dan keanggotaan organisasi sipil di era Soviet ini, maka pembentukan organisasi sipil dan kepemudaan yang setia dan tunduk kepada kekuasaan rezim komunis, relatif mudah untuk dilakukan (Robertson, 2009: 542).

Sistem yang mampu memonopoli sektor ketiga Rusia di era komunis ini, juga menjadi satu-satunya jenjang karir yang sah dan legal bagi birokrat Uni Soviet. Monopoli ini terjadi karena seluruh sumber daya negara dikendalikan oleh elit Partai Komunis Uni Soviet, sehingga tanpa tercukupinya sumber daya manusia maupun materiil, kelompok oposisi tidak mampu menciptakan sistem kaderisasi dan mobilisasi yang dapat menyaingi sistem nomenklatur ini. Sistem ini menciptakan tatanan karier yang mewajibkan setiap pemuda yang berambisi menduduki jabatan strategis di Partai Komunis Uni Soviet dan birokrasi negara, untuk meniti kariernya melalui jenjang yang lebih rendah terlebih dahulu. Jabatan sebagai kader pengurus *Komsomol* atau Liga Pemuda Komunis (*Communist Youth League*) merupakan jenjang awal yang harus ditempuh setiap birokrat muda Soviet yang ingin bergabung dalam kepengurusan Partai Komunis Uni Soviet (Robertson, 2009: 542).

Sedangkan di era pasca komunisme, administrasi Yeltsin maupun Putin tidak memiliki sistem tunggal yang mampu memonopoli dan mendominasi *civil society*. Hal ini dikarenakan terjadinya difusi kekuasaan di sektor ketiga Rusia, yang menyebabkan adanya pluralitas sistem kaderisasi dan mobilisasi. Munculnya berbagai sistem yang mayoritasnya diprakarsai oleh aktivis NGO di akar rumput, mendorong pemerintah beserta organisasi sipil pendukungnya untuk berkompetisi dengan elemen oposisi dan NGO oposisi rezim dalam rangka memperebutkan pengaruh dan legitimasi sebagai otoritas sah atas sektor NGO Rusia (Ljubownikow, Crotty & Rodgers, 2013: 158). Adanya persaingan dengan elemen oposisi anti-pemerintah ini, mendorong petahana untuk membentuk NGO pro-pemerintah yang profesional, kompeten dan terakreditasi baik. NGO semacam itulah yang mampu menarik minat masyarakat (Crotty, Hall & Ljubownikow, 2014: 1255). Dalam konteks persaingan legitimasi ini, publiklah yang menentukan pihak mana yang dinilai berhak untuk memimpin dan mengendalikan sektor ketiga Rusia.

Salah satu organisasi sipil pendukung pemerintah di masa kepemimpinan Putin yang dinilai setia kepada rezim adalah Pemuda Putin yang didirikan pada tahun 2000. Tak hanya mendapat bantuan dan sokongan dari Kremlin, publik luas pun turut mendukung pelaksanaan berbagai program kerja dan kegiatan yang diadakan oleh Pemuda Putin. Melalui organisasi pro-Putin seperti Pemuda Putin inilah, pemerintah berencana untuk menarik simpati masyarakat guna memperluas pengaruh dan legitimasinya, sehingga pada akhirnya mampu mendominasi sektor NGO Rusia (Robertson, 2009: 543).

## **6. Pengesahan Hukum NGO Tahun 2006**

Selain memprakarsai pelaksanaan *grant competition*, tahun 2006 juga tercatat sebagai tahun disahkannya Hukum NGO. Hukum NGO merupakan regulasi yang dirancang khusus untuk menetapkan aturan operasional bagi sektor NGO



Rusia. Regulasi ini merupakan hasil amandemen dari empat legislasi tentang pengelolaan sektor non-komersial yang pernah berlaku di era Yeltsin. Seperangkat legislasi yang dahulu disebut dengan istilah Hukum Organisasi Non-Komersial (*Law on Nonprofit Organisations*) ini, diratifikasi secara langsung oleh Presiden Putin pada Januari 2006 (Jagudina, 2009: 111).

Dalam Hukum NGO ini, ditetapkan beberapa persyaratan baru terkait izin operasi bagi organisasi non-pemerintah yang berbentuk asosiasi publik dan NGO domestik maupun NGO afiliasi asing. Persyaratan baru ini memperketat aturan registrasi bagi asosiasi publik dan NGO di Rusia, sehingga semakin mempersulit proses perizinan bagi pendirian organisasi non-pemerintah tersebut. Regulasi ini mengatur siapa saja yang berhak mendirikan NGO dan asosiasi publik di wilayah Federasi Rusia. Hukum NGO ini juga memperluas kewenangan pemerintah di dalam menolak izin pendirian NGO tertentu dan meningkatkan fungsi pengawasan negara terhadap sektor NGO (Ljubownikow, Crotty & Rodgers, 2013: 161). Selain mengatur persyaratan izin operasional NGO, Hukum NGO juga mengatur reorganisasi, likuidasi dan ruang lingkup aktivitas organisasi sipil di Rusia (Blitt, 2008: 6).

Sarah Henderson membahas dampak penerapan Hukum NGO ini secara lebih mendetail. Henderson memaparkan bahwa aturan hukum ini memberi otoritas kepada pemerintah untuk menolak permohonan perizinan dan registrasi ulang terhadap NGO anti-Putin (Henderson, 2011: 20). Proses registrasi pun diperketat, setiap anggota NGO diwajibkan mengisi informasi pribadi dengan terperinci ke dalam dokumen pendaftaran. Hukum NGO juga memperketat mekanisme pengawasan terhadap saluran pendanaan dan neraca keuangan NGO. Selain itu, seperti yang telah disinggung sebelumnya, legislasi ini juga menetapkan siapa saja yang dapat membentuk, mengelola dan terlibat dalam kegiatan NGO. Regulasi ini juga memperluas fungsi

pengawasan dan pengendalian negara terhadap sektor NGO. Pemerintah juga diberi otoritas untuk menghadiri setiap pertemuan yang diadakan oleh NGO, baik untuk pertemuan privat maupun acara publik (Crotty, Hall & Ljubownikow, 2014: 1254).

Dalam Hukum NGO juga ditetapkan aturan likuidasi bagi organisasi non-pemerintah yang terbukti melanggar hukum, terlambat mengumpulkan laporan rutin kepada pemerintah dan tidak memiliki izin operasional. Ljubownikow, Crotty dan Rodgers mengamati bahwa ketidakberdayaan aktivis NGO dalam menolak pelaksanaan Hukum NGO ini, membuktikan bahwa rezim Putin berhasil memperkuat dominasinya terhadap *civil society* (Ljubownikow, Crotty & Rodgers, 2013: 161).

Hukum NGO juga menyebabkan adanya kategorisasi NGO penerima donor asing di Rusia. NGO semacam ini digolongkan ke dalam dua kategori, yakni sebagai NGO afiliasi atau perwakilan dan NGO yang merupakan organisasi cabang dari NGO asing bertaraf internasional. Keberadaan NGO afiliasi asing tidaklah diatur dalam regulasi Rusia, sedangkan NGO domestik yang menjadi organisasi cabang dari NGO bertaraf internasional, memiliki status hukum yang telah diatur dalam undang-undang (United States Commission on International Religious Freedom, 2007: 3).

Penggolongan NGO penerima dana asing ke dalam dua kategori ini, menyebabkan konsekuensi hukum yang berbeda pula bagi masing-masing tipe NGO. NGO yang digolongkan ke dalam organisasi domestik cabang NGO bertaraf internasional diwajibkan untuk mengikuti proses registrasi NGO seperti yang diatur dalam Hukum NGO. Registrasi ini diperlukan karena kegiatan NGO jenis ini membutuhkan izin operasional yang harus selalu diperbarui. Sedangkan NGO afiliasi atau perwakilan donor asing tidaklah diwajibkan untuk mengikuti proses registrasi NGO dikarenakan kegiatannya tidak membutuhkan izin operasional. Meskipun demikian,

NGO berjenis ini diwajibkan untuk mengikuti proses notifikasi yang sebenarnya memiliki prosedur yang sangat serupa dengan proses registrasi NGO (United States Commission on International Religious Freedom, 2007: 10).

Ditinjau dari sisi hukuman, kedua jenis NGO ini menghadapi potensi hukuman yang sama beratnya. Pemerintah Rusia memiliki wewenang untuk membekukan kegiatan kedua jenis NGO tersebut atas dasar alasan yang diatur dalam Hukum NGO. Kemudian pemerintah dapat memaksa NGO terkait untuk mengulang proses registrasi maupun notifikasi. Setelah NGO yang dibekukan itu berhasil melewati registrasi atau notifikasi ulang, maka pembekuan tersebut baru dapat dicabut (United States Commission on International Religious Freedom, 2007: 11).

Robert Blitt mengutip pernyataan resmi Putin terkait tujuan pengesahan Hukum NGO ini. Menurut Putin, Hukum NGO dirancang untuk “*Aimed at preventing the intrusion of foreign states into Russia’s internal political life and creating favorable and transparent conditions for the financing of NGOs*” (Blitt, 2008: 6). Putin juga menyatakan bahwa hukum ini diperlukan untuk “*Combat terrorism and stop foreign spies using NGOs as cover*” (Blitt, 2008: 6). Pernyataan serupa juga diucapkan oleh Nikolai Patrushev selaku Ketua *Federalnaya Sluzhba Bezopasnost* (FSB) pada Desember 2006. Patrushev mengklaim bahwa terdapat peningkatan signifikan dalam aksi spionase yang dilakukan negara asing di wilayah Rusia. Aksi spionase ini dilakukan dengan bantuan dan sokongan dari organisasi non-pemerintah yang aktif berkegiatan di wilayah Rusia (Blitt, 2008: 7).

Melalui pengesahan Hukum NGO, Putin berusaha untuk membatasi aktivitas kelompok advokasi yang dipersepsi berpotensi mengancam kedaulatan, kemerdekaan, integritas wilayah, persatuan, budaya maupun kepentingan nasional Rusia (Machleder, 2006: 24-25). Hukum NGO juga ditujukan untuk memutus saluran pendanaan donor asing pada sektor

NGO Rusia, serta memperketat aturan administrasi bagi NGO lokal (Crotty, Hall & Ljubownikow, 2014: 1256). Menurut pengamatan Jo Crotty, Hukum NGO menciptakan persyaratan registrasi dan keuangan yang sangat memberatkan bagi NGO kecil. Persyaratan registrasi ini menyebabkan terhambatnya pelaksanaan berbagai program kerja yang telah dirancang NGO berskala kecil tersebut. Secara umum, penerapan Hukum NGO yang dilakukan secara bertahap oleh pemerintah ini, terbukti menghasilkan dampak yang berupa pelemahan sektor NGO Rusia (Crotty, 2009: 89).

Sebenarnya Hukum NGO ini pernah mengalami amandemen pada tahun 2009 lalu. Amandemen 2009 ini secara umum memberikan kelonggaran pada beberapa aturan yang dinilai terlampau ketat, seperti membebaskan kewajiban laporan keuangan bagi NGO kecil dengan pemasukan per tahun di bawah tiga juta rubel. Amandemen ini juga mengubah jadwal audit wajib pemerintah yang awalnya diadakan setiap tahun, menjadi tiga tahun sekali. Penolakan perizinan maupun registrasi ulang NGO juga tidak dapat lagi dilakukan berdasarkan kecurigaan sepihak pemerintah tanpa dilengkapi bukti, ataupun atas dasar klaim adanya ancaman bagi kepentingan nasional Rusia seperti yang sering dinyatakan pemerintah di masa sebelum berlakunya amandemen tahun 2009 ini (Crotty, Hall & Ljubownikow, 2014: 1254).

Amandemen Hukum NGO yang memberi beberapa kelonggaran aturan ini, hanya berjalan efektif selama dua tahun saja. Hal ini dikarenakan pada tahun 2011 pemerintah kembali mengesahkan amandemen baru bagi Hukum NGO. Amandemen tahun 2001 ini khusus dirancang untuk meningkatkan kewenangan pemerintah dalam mengadakan audit dadakan terhadap NGO tertentu (Crotty, Hall & Ljubownikow, 2014: 1254).

Pada Juli 2012, amandemen terbaru ini kemudian berkembang menjadi produk hukum yang disebut sebagai Hukum Agen Asing. Berdasarkan penjelasan tersebut, Hukum

Agen Asing dapat disimpulkan sebagai versi kontemporer dari Hukum NGO. Perlu dipahami bahwa Hukum Agen Asing memiliki ketetapan hukum yang lebih ketat dibandingkan Hukum NGO tahun 2006 (Tysiachniouk, Tulaeva & Henry, 2018: 615-616). Dalam implementasinya, Hukum Agen Asing terbukti efektif dalam menekan aktivitas NGO afiliasi asing di Rusia (Robertson, 2009: 540). Hukum Agen Asing merupakan instrumen hukum andalan administrasi Putin yang seiring waktu dinilai berhasil meningkatkan pengendalian dan dominasi pemerintah terhadap *civil society* (Robertson, 2009: 541).

Penyelenggaraan *Civic Forum*, *Public Chamber* dan pengesahan Hukum NGO merupakan bukti nyata adanya usaha pemerintah untuk memposisikan diri sebagai penyedia sumber daya yang paling dominan bagi sektor NGO. Posisi strategis pemerintah ini digunakan untuk menyokong dan mendukung NGO pro-pemerintah melalui berbagai bantuan finansial maupun kelembagaan (Ljubownikow, Crotty & Rodgers, 2013: 162). Sistem penyediaan sumber daya yang tersentralisasi ini merupakan instrumen rezim Putin untuk merealisasikan agenda politiknya terkait dominasi total terhadap *civil society* dan sektor NGO Rusia.

Metode agenda dominasi ini yakni dengan memberi bantuan aktif kepada organisasi *marionette* (MO) yang mendukung penuh kepemimpinan Putin, sehingga organisasi pro-pemerintah ini akan tumbuh pesat dari segi kualitas maupun kuantitas. Menguatnya eksistensi dan pengaruh NGO *marionette* dalam sektor NGO Rusia, akan berdampak pada pelemahan NGO independen yang memposisikan diri sebagai oposisi pemerintahan Putin (Crotty, 2009: 101-102).

Felice D. Gaer selaku Ketua *United States Commission on International Religious Freedom Commissioners* (USCIRF) menyatakan bahwa implementasi Hukum NGO berpotensi menghambat aktivitas sektor NGO Rusia. Hambatan ini utamanya dialami oleh NGO yang bergerak di bidang

keagamaan, pendidikan, bantuan sosial dan penegakkan HAM. Hukum NGO yang dinilai represif, dapat digunakan rezim Putin sebagai instrumen legal untuk membatasi kebebasan individu warga negara dan menciptakan hierarki semi-otoriter dalam ranah *civil society* Rusia. (United States Commission on International Religious Freedom, 2007: 9)

Argumentasi Gaer ini diperkuat oleh tindakan *Federal Registration Service* (FRS) pasca implementasi Hukum NGO. Setidaknya terdapat tiga tindakan FRS yang dinilai berpotensi menghambat aktivitas sektor NGO Rusia (United States Commission on International Religious Freedom, 2007: 10). Tindakan pertama FRS tersebut ialah adanya standar prosedur registrasi NGO yang sangat merugikan bagi NGO afiliasi Amerika Serikat. Prosedur ini merupakan prosedur ilegal di luar hukum yang dikenakan kepada NGO terkait dan dilakukan oleh FSB. Tindakan kedua berupa perintah sepihak yang mewajibkan 100 lebih NGO untuk membekukan program kerjanya masing-masing sebelum 18 Oktober 2006, hingga FRS selesai mengesahkan surat izin operasional bagi NGO terkait. Ketiga, adanya beberapa NGO yang permohonan izinnya ditolak atas dasar alasan yang tidak diatur dalam perundang-undangan, ataupun dipaksa untuk membatasi ruang lingkup aktivitasnya agar surat izinnya dapat disahkan. Pada akhir 2006 lalu, terdapat 30 NGO afiliasi asing yang permohonan izin operasionalnya telah dibekukan, dan terdapat tiga organisasi yang permohonan izinnya telah ditolak oleh FRS (United States Commission on International Religious Freedom, 2007: 10).

## **7. Pengesahan *Foreign Agent Law* Tahun 2012**

Pada 20 Juli 2012, pemerintah mengesahkan Hukum No. 121-FZ alias Hukum Agen Asing (*Foreign Agent Law*) atau yang secara formal dikenal dengan nama *Federal Law Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Regarding the Regulation of Activities of Non-commercial Organisations Performing the Function of*

*Foreign Agents* (Asikainen, 2017: 14). Hukum ini merupakan seperangkat legislasi yang mewajibkan setiap NGO afiliasi asing maupun NGO domestik penerima dana asing serta NGO yang bergerak di ranah isu-isu politik seperti advokasi HAM dan demokrasi, haruslah mendaftarkan diri sebagai agen asing (*foreign agent*) (Asikainen, 2017: 15).

Hukum Agen Asing juga menugaskan Kementerian Keadilan Rusia sebagai otoritas penyelenggara sistem pendaftaran agen asing. Kementerian Keadilan juga diamanatkan untuk menghimpun daftar resmi yang berisi seluruh agen asing yang aktif beroperasi di wilayah Rusia. Istilah agen asing ini, memiliki konotasi negatif yang serupa dengan mata-mata asing. Di era Uni Soviet, agen asing adalah label yang digunakan untuk menyebut setiap individu ataupun organisasi yang aktif berpolitik di ranah domestik, guna mewujudkan agenda dan kepentingan politik pihak asing, utamanya negara-negara kapitalis Barat (Oleinikova, 2017: 87).

Definisi kegiatan politik domestik yang disebutkan dalam legislasi ini, dipaparkan secara longgar dengan konteks yang terlampau meluas, sehingga dapat digunakan untuk menjerat setiap organisasi yang menjadi sasaran rezim Putin (Asikainen, 2017: 6). Hukum Agen Asing mencatat bahwa kegiatan politik domestik merupakan segala partisipasi atau penyelenggaraan pertemuan publik, demonstrasi, kumpulan massa, diskusi atau debat publik, serta aktivitas yang dilakukan untuk mempengaruhi proses dan hasil pemilu maupun aspek politik lainnya (Solbakken, 2017: 14).

Selain mendefinisikan kegiatan politik domestik, legislasi ini juga mendeskripsikan aktivitas non-politik yang legal untuk dilakukan tanpa memerlukan proses registrasi agen asing. Solbakken (2017: 14) memaparkan definisi aktivitas non-politik dalam Hukum Agen Asing ialah segala aktivitas di ranah sains, budaya, seni, kesehatan dan advokasi gaya hidup sehat, layanan sosial, perlindungan warga negara,

perlindungan bagi ibu, anak dan penyandang cacat, olah raga, pelestarian flora dan fauna, serta urusan amal.

Latar belakang pengesahan Hukum Agen Asing dapat dipahami melalui hipotesis yang dikembangkan oleh Makarychev. Makarychev menjelaskan bahwa Hukum Agen Asing merupakan sikap reaksioner pemerintah Rusia yang ditujukan untuk membalas pengesahan Akta Magnitsky (*Magnitsky Act*) oleh pemerintah Amerika Serikat. Akta Magnitsky merupakan legislasi yang disahkan oleh pemerintah Amerika Serikat pada Desember 2012 (Dufalla, 2014: 8).

Akta ini dirancang untuk menghormati pengorbanan seorang jurnalis yang bernama Sergei Magnitsky. Sergei Magnitsky menjadi korban pembunuhan berencana dikarenakan investigasinya dalam kasus penggelapan pajak yang melibatkan pejabat tinggi Rusia (Civil Rights Defenders, 2018: 6). Pasca tragedi pembunuhan ini, Kongres Amerika Serikat mengesahkan Akta Magnitsky yang ditujukan untuk melarang masuknya para pejabat Rusia yang terbukti melanggar HAM dan tersangkut kasus kriminal ke dalam wilayah Amerika Serikat, khususnya yang diduga terlibat dalam kasus pembunuhan Sergei Magnitsky. Dufalla (2014: 8) menekankan bahwa produk hukum ini juga mengamankan pembekuan seluruh aset milik pejabat Rusia yang berada di wilayah Amerika Serikat.

Menurut Makarychev, Putin dan jajarannya memandang pengesahan Akta Magnitsky sebagai bentuk intervensi Barat khususnya Amerika Serikat, terhadap politik domestik Rusia. Melalui Menteri Luar Negeri Sergei Lavrov dan Penasehat Kebijakan Luar Negeri Yuri Ushakov, pemerintah Rusia dengan tegas menyatakan sikapnya yang dikutip melalui kalimat berikut: “*Promised a retaliatory response to the Act, calling it ‘anti-Russian’ and intrusive in the country’s internal affairs*” (Dufalla, 2014: 8).

Pemerintah pun memiliki narasi resmi terkait pengesahan Hukum Agen Asing tersebut. Narasi versi



administrasi Putin ini cukup bertentangan dengan hipotesis Makarychev maupun pendapat akademisi dan aktivis lainnya yang kritis terhadap kebijakan-kebijakan Putin. Menurut administrasi Putin, pengesahan Hukum Agen Asing merupakan respon positif pemerintah terhadap aspirasi rakyat Rusia. Sebenarnya, pembentukan legislasi ini terjadi karena adanya dorongan kuat dari warganet Rusia.

Inspirasi pembentukan Hukum Agen Asing awalnya berasal dari petisi daring di internet yang diinisiasi oleh masyarakat akar rumput Rusia. Warganet pendukung pengesahan legislasi ini membentuk kampanye yang memberitakan adanya aliran dana sebesar 200 juta dolar dari donor asal Amerika Serikat ke dalam sektor NGO Rusia. Kampanye ini mengakibatkan ditandatanganinya petisi tersebut oleh lebih dari 100.000 warganet berkewarganegaraan Rusia. Warganet pendukung petisi ini mendesak pemerintah untuk menindak organisasi sipil afiliasi asing di Rusia yang dipersepsi mampu mengancam keamanan dalam negeri (Asikainen, 2017: 15).

Hasil petisi ini kemudian diserahkan kepada *Duma* oleh Alexander Sidyakin selaku perwakilan dari Partai Rusia Bersatu (*United Russia*). Setelahnya, parlemen pun mulai menyusun draf Hukum Agen Asing yang nantinya disahkan oleh Presiden Putin pada Juli 2012 tersebut (Asikainen, 2017: 15-16). Adanya peran masyarakat dalam kampanye penolakan agen asing ini, dinilai Geir Flikke sebagai perwujudan dari diskursus publik antara elit politik dan *civil society* versi Rusia yang bercorak paternalis, konservatif dan non-demokratis, dalam memusuhi elemen-elemen sektor ketiga yang mengusung agenda dan nilai-nilai Barat (Flikke, 2018: 110).

Hukum yang secara jelas bersifat opresif dan konfrontatif terhadap *civil society* dan sektor NGO Rusia ini, pernah mengalami gugatan dari masyarakat maupun birokrat negara. Pada tahun 2013, Vladimir Lukin selaku anggota Ombudsman turut menggugat Hukum Agen Asing ke

Mahkamah Konstitusi Rusia. Vonis Mahkamah Konstitusi yang ditetapkan setahun berikutnya, menolak gugatan Lukin ini. Mahkamah Konstitusi tidak menemukan adanya pelanggaran konstitusi dalam pengesahan dan proses implementasi Hukum Agen Asing tersebut. Sebaliknya, Mahkamah Konstitusi malah menyatakan dukungannya terhadap pelaksanaan regulasi ini, melalui penegasan bahwa Hukum Agen Asing ialah *“In line with the public interest and the interest of state sovereignty”* (Human Rights Watch, 2018).

Gugatan ini malah mendorong pemerintah untuk bereaksi lebih tegas dengan menetapkan aturan yang lebih ketat dan koersif melalui amandemen pertama terhadap Hukum Agen Asing yang disahkan pada 2014. Amandemen ini menetapkan bahwa Kementerian Keadilan dapat dengan sepihak memberikan status agen asing kepada NGO yang menolak untuk mengikuti proses pendaftaran agen asing (Solbakken, 2017: 14). Berkenaan dengan hal ini, sejak akhir 2017, pemerintah menambahkan klausul baru dalam legislasi ini. Klausul ini menetapkan bahwa perusahaan media asal asing yang beroperasi di wilayah Rusia, dapat divonis pula sebagai agen asing oleh otoritas terkait (Civil Rights Defenders, 2018: 5).

NGO yang divonis sebagai agen asing, dikenai berbagai kewajiban yang memberatkan. Setiap NGO berstatus agen asing harus menyusun laporan keuangan yang berisi rincian seluruh program dan kegiatan NGO terkait. Laporan ini harus diserahkan kepada pemerintah setiap empat bulan sekali. Selain laporan keuangan, NGO juga diwajibkan membuat dokumen yang berisi susunan organisasi dan program kerja untuk enam bulan ke depan. Dokumen ini berlaku untuk jangka waktu setengah tahun dan harus selalu diperbarui sebelum diserahkan kepada pemerintah. NGO berstatus agen asing pun dikenai audit wajib setiap tahunnya. Meskipun audit resmi ini hanya dilaksanakan setahun sekali, namun

pemerintah dapat melakukan audit informal yang dilakukan secara spontan, dadakan dan rahasia tanpa dijadwalkan sebelumnya (Wojciechowska, 2016: 71).

NGO penerima dana asing tidaklah diizinkan mengadakan aktivitas politik dalam bentuk apapun sebelum mendaftarkan diri dalam proses registrasi agen asing. Selanjutnya, setiap donasi dari pihak asing yang nominalnya melebihi 200.000 rubel atau 6.700 dolar, akan dikenakan pengawasan langsung oleh negara. NGO berstatus agen asing ini juga diwajibkan untuk menandai setiap produk media dan dokumentasinya, dengan keterangan bahwa produk tersebut dibuat oleh agen asing. Ewelina Wojciechowska (2016: 71) mengemukakan bahwa aturan ini dikenakan terhadap produk media maupun dokumentasi yang berupa tulisan fisik hingga video digital yang disebarluaskan di internet.

Hukum Agen Asing dapat ditegakkan melalui pemberian sanksi berat kepada NGO penerima donor asing yang menolak untuk mengikuti tahap registrasi agen asing. Sanksi ini berupa hukuman penjara hingga dua tahun untuk setiap anggota NGO bersangkutan, ataupun denda yang jumlahnya bisa mencapai 300.000 rubel atau 10.000 dolar (Wojciechowska, 2016: 71). Hukum Agen Asing juga memberikan kewenangan bagi aparat pemerintah untuk mengawasi jalannya setiap proses pengambilan keputusan dan implementasi program kerja yang dilakukan oleh NGO berstatus agen asing. Kewenangan lainnya yang juga sangat penting ialah kemampuan pemerintah untuk mengenakan pajak pendapatan terhadap setiap aliran dana asing yang diterima oleh NGO berstatus agen asing (Dufalla, 2014: 6).

Implementasi Hukum Agen Asing ini tentunya memberikan dampak negatif bagi aktivitas NGO penerima dana asing di Rusia. Salah satu dampak yang paling nyata adalah meningkatnya resiko pemberian sanksi dan hukuman bagi NGO yang dinilai memperoleh pendanaan asing oleh pemerintah. Tak hanya itu, masyarakat Rusia yang mewarisi

sikap apatis, antipati dan skeptisisme terhadap organisasi sipil sejak era Uni Soviet pun, turut mencurigai dan memusuhi NGO yang divonis sebagai agen asing (Wojciechowska, 2016: 73).

*Amnesty International* berpendapat bahwa pelaksanaan Hukum Agen Asing memiliki tujuan untuk memutus aliran dana asing di tubuh kolektif sektor NGO Rusia, dan mendorong penguatan aliran dana domestik kepada NGO yang dinilai tunduk dan setia kepada pemerintah (*Amnesty International*, 2018: 3). Dengan menguatnya aliran dana domestik ke sektor NGO Rusia, maka organisasi sipil tersebut dapat mengurangi ketergantungannya pada pendanaan asing, dan sebaliknya akan cenderung bergantung kepada pendanaan dari dalam negeri utamanya pendanaan dari pemerintah, agar dapat terus berkegiatan (Henderson, 2011: 20).

NGO yang bergantung kepada dana dari pemerintah ini, maka akan terpaksa untuk menaati dan mendukung kebijakan pemerintah di ranah *civil society* agar selalu memperoleh jaminan pendanaan dari negara (Oleinikova, 2017: 87). Sedangkan Wojciechowska (2016: 73) berargumen bahwa tujuan Hukum Agen Asing ialah untuk mendiskreditkan, mendelegitimasi dan mendemonisasi setiap NGO penerima dana asing yang aktif mengkritik rezim Putin.

Secara umum, regulasi ini memaksa NGO afiliasi asing untuk mengambil satu keputusan dari dua opsi yang ditawarkan. Opsi yang pertama adalah memutuskan untuk terus menerima aliran dana dari donor asing, dan menerima label sebagai agen asing dengan segala konsekuensinya. Atau mengikuti opsi kedua dengan menghentikan penerimaan dana asing dan beralih kepada donor dari dalam negeri yang berasal dari pihak swasta maupun pemerintah (*Amnesty International*, 2018: 3).

Hingga Juni 2018, tercatat bahwa telah terdapat 74 NGO aktif yang berstatus agen asing. Di antara ratusan NGO tersebut, hanya dua organisasi saja yang dengan sukarela

menerima label sebagai agen asing. Sedangkan ratusan NGO lainnya dipersenjatai oleh pemerintah dan dipaksa untuk menyangkal status agen asing (Human Rights Watch, 2018).

Dalam praktiknya di lapangan, Hukum Agen Asing digunakan sebagai alat hukum untuk melegalkan penyitaan dan penggeledahan tersistematis terhadap infrastruktur fisik milik NGO afiliasi asing di Rusia seperti *Transparency International*, *Amnesty International*, *Memorial* dan *Human Rights Watch*. Umumnya, infrastruktur fisik yang menjadi sasaran penyitaan dan penggeledahan ini berupa gedung perkantoran yang menjadi sekretariat NGO terkait. Aksi penyitaan dan penggeledahan ini tidak hanya dilakukan untuk melumpuhkan kegiatan rutin NGO tersebut, namun juga ditujukan untuk mengumpulkan informasi vital yang memiliki relevansi dengan metode pendanaan, ideologi, agenda dan program kerja yang diusung oleh agen asing terkait. Pengumpulan basis data ini dilakukan aparat negara dengan cara menyita dan mempelajari berbagai dokumen, laporan dan catatan yang disimpan oleh NGO berstatus agen asing tersebut (Oleinikova, 2017: 88). Implementasi Hukum Agen Asing yang sangat jelas bersifat konfrontatif terhadap sektor ketiga ini, merupakan bukti kuat adanya motif dan tujuan politik yang berusaha dicapai oleh rezim Putin (Sakwa, 2015: 202).

Pasca amandemen tahun 2014 tentang Hukum Agen Asing, pemerintah mengesahkan beberapa keputusan hukum yang dinilai mempengaruhi aktivitas sektor NGO Rusia. Keputusan yang pertama adalah kembali diberlakukannya regulasi yang mengatur kriminalisasi atas pernyataan asusila seperti ujaran kebencian, penyebaran berita bohong (*hoax*) secara verbal, aksi penistaan, klaim sepihak tanpa bukti dan lain sebagainya (Dufalla, 2014: 9). Melalui regulasi ini, NGO yang secara terang-terangan mengkritik pemerintah ataupun memprotes pelaksanaan legislasi yang opresif seperti Hukum NGO dan Hukum Agen Asing, dapat dikenai sanksi oleh pemerintah.

Keputusan kedua yakni dengan mengamandemen Hukum Agen Asing dengan menambahkan klausul baru yang mengatur syarat dan mekanisme pencabutan status agen asing bagi NGO yang sebelumnya sudah terdaftar sebagai agen asing. Tak hanya menambahkan pasal yang mengatur pencabutan status agen asing, amandemen ini juga menambahkan aturan baru yang melarang pelaksanaan inspeksi mendadak terhadap seluruh NGO, baik yang berstatus agen asing maupun tidak (Dufalla, 2014: 10).

Terlepas dari adanya amandemen semacam ini, Graeme Robertson menekankan bahwa legislasi yang bersifat represif dan antagonistik terhadap *civil society* seperti Hukum NGO dan Hukum Agen Asing ini, berisi pasal yang memberi ruang bagi administrasi Putin selaku pihak eksekutif untuk menginterpretasikan setiap pasal secara sepihak sesuai dengan kepentingan negara dan kondisi yang dihadapi di setiap kasus (Robertson, 2009: 540-541). Selain itu, pemerintah juga diberi kebebasan untuk menentukan waktu yang tepat kapan regulasi tersebut perlu ditegakkan, dan kapan dapat dihentikan implementasinya (Asikainen, 2017: 13).

Terdapat beberapa regulasi yang disahkan untuk mendukung implementasi Hukum Agen Asing pada 2012 lalu. Secara kolektif, regulasi ini berada dalam satu payung hukum yang sama. Oleh para aktivis NGO, regulasi ini disebut dengan nama Hukum Tahun 2012 (*The 2012 Law*). Hukum ini mengatur peningkatan sanksi dan denda terhadap pihak yang melanggar aturan pengorganisasian dan keikutsertaan dalam protes publik atau demonstrasi massal. Regulasi ini juga menetapkan aksi penistaan bermotif politik dan tindak pencemaran nama baik sebagai tindak kriminal (International Center for Not-For-Profit Law, 2019).

Aturan yang paling kontroversial dalam legislasi ini, yakni penambahan kategori terkait definisi pengkhianatan yang ditulis dalam Artikel 275, sehingga terjadi perluasan makna pengkhianatan dalam korpus hukum positif Rusia.

Sejak pengesahan Artikel 275 dalam Hukum Tahun 2012, kritik terhadap negara kini dapat dikategorikan sebagai tindak pengkhianatan yang harus dihukum seberat-beratnya. Tindak pengkhianatan ini dapat berupa kritik yang dilakukan organisasi sipil anti-Putin terhadap pemerintah yang dikuasai rezim Putin, dikarenakan administrasi Putin ini merupakan institusi sah yang merepresentasikan kekuasaan dan kedaulatan negara (Asikainen, 2017: 14).

Analisis yang lebih mendalam terkait penambahan Artikel 275 ke dalam Hukum Tahun 2012 ini, dapat ditemukan dalam tulisan Andrey Kalikh yang berjudul *Toxic cash: the risks of Russia's "sovereign civil society" programme*. Kalikh menerangkan bahwa Artikel 275 merupakan ketetapan hukum yang memuat penambahan definisi baru atas tindak pengkhianatan yang berbunyi sebagai berikut:

*“Spying and the passing of documents containing state secrets to any foreign state or international or foreign organisation... or the provision of financial, material-technical, consultative or other support to any foreign state or international or foreign organisation or their representatives that is detrimental to the security of the Russian Federation”* (Kalikh, 2017).

Kalikh menyimpulkan bahwa perluasan definisi atas tindak pengkhianatan ini memberi kewenangan hukum bagi Kementerian Keadilan Rusia untuk memperlakukan setiap warga negara Rusia yang mengadakan komunikasi, interaksi, ataupun kerja sama dengan organisasi asing, sebagai individu yang patut dicurigai sebagai pengkhianat (Kalikh, 2017). Selain itu, definisi baru ini juga membuka dimensi penafsiran yang lebih luas atas frasa *“Detrimental to the security of the Russian Federation.”* Perluasan penafsiran ini memberi ruang bagi otoritas negara untuk secara sepihak menafsirkan adanya tindak pengkhianatan dalam kasus-kasus yang sebelumnya tidak dapat ditetapkan sebagai tindak pengkhianatan.

Kalikh mengilustrasikan bahwa individu yang memilih untuk menyimpan uangnya di bank asing ataupun menjalin kerja sama bisnis dengan bank asing tersebut, dapat dipandang sebagai tindak pengkhianatan. Skenario lainnya yaitu kendaraan milik perusahaan asing yang mengkonsumsi bahan bakar dari depot pengisian bahan bakar milik negara, juga dapat divonis sebagai upaya pengkhianatan. Pemerintahan Putin dapat menetapkan kasus ini sebagai usaha korporasi asing yang dilakukan secara terencana dan sengaja, guna mengurangi stok simpanan bahan bakar yang dimiliki oleh negara (Kalikh, 2017).

## **8. Pengesahan *Law on Undesirable Organisations* Tahun 2015**

Pada Mei 2015, Presiden Putin mengesahkan seperangkat legislasi yang disebut Hukum Federal No. 129-FZ atau yang dikenal publik dengan nama Hukum Organisasi-Organisasi yang Tidak Diinginkan (*Law on Undesirable Organisations*). Aturan hukum ini dirancang untuk memberi kewenangan penuh kepada pemerintah dalam membubarkan NGO yang berstatus organisasi tidak diinginkan (*undesirable organisation*) (Flikke, 2018: 14).

Seperti yang telah disinggung dalam bagian latar belakang di Bab I, *Law on Undesirable Organisations* memberi kewenangan kepada jaksa penuntut umum di bawah arahan Kementerian Keadilan dan Kementerian Luar Negeri dalam memutuskan dan menetapkan status *undesirable organisation* kepada organisasi sipil yang dinilai mengancam eksistensi konstitusi, kapabilitas pertahanan dan keamanan nasional Rusia (Civil Rights Defenders, 2018: 5; Solbakken, 2017: 14; Toepler, Pape & Benevolenski, 2019: 4).

Perlu dipahami bahwa istilah tidak diinginkan (*undesirable*) yang ditetapkan dalam legislasi ini, didefinisikan sebagai “*Present a threat to the foundations of Russia’s constitutional order, defence capabilities or state security*” (Kalikh, 2017). Sehingga tindakan apapun yang dinilai otoritas



mampu mengancam konstitusi, pertahanan dan keamanan Rusia, dapat digolongkan sebagai tindakan yang tidak diinginkan (Skokova, Pape & Krasnopolskaya, 2018: 12).

Hingga 1 Maret 2018, daftar resmi Kementerian Keadilan telah memvonis sebelas organisasi sebagai *undesirable organisation* (Civil Rights Defenders, 2018: 19). Dalam daftar tersebut, terdapat berbagai NGO afiliasi Amerika Serikat beserta NGO bertaraf internasional yang aktif berkegiatan di negara-negara berkembang. Organisasi-organisasi tersebut antara lainnya ialah *National Endowment for Democracy* (NED), *Open Society Foundation* (OSF), *National Democratic Institute*, *US-Russia Foundation for Economic Advancement and the Rule of Law*, *National Democratic Institute for International Affairs*, *Media Development Investment Fund Inc.*, *MacArthur Foundation*, *Charles Stewart Mott Foundation* dan *International Republican Institute* (IRI) (Tysiachniouk, Tulaeva & Henry, 2018: 632).

NGO yang divonis berstatus *undesirable organisation* oleh jaksa penuntut umum akan dikenai hukuman berat. NGO semacam ini akan dicabut izin operasionalnya dan didenda antara 100.000 hingga 500.000 rubel (Kalikh, 2017). Sedangkan anggotanya yang berkewarganegaraan Rusia dikenai denda hingga 50.000 rubel dan dicabut hak-hak sipilnya untuk jangka waktu sepuluh tahun. Bagi residivis yang kembali divonis bersalah karena turut bergabung dengan NGO berstatus *undesirable organisation* untuk kedua kalinya, dapat dikenai hukuman penjara hingga enam tahun (Asikainen, 2017: 14; Civil Rights Defenders, 2018: 32). Selanjutnya, warga negara Rusia yang tidak berstatus sebagai anggota resmi NGO bersangkutan namun terbukti aktif berinteraksi ataupun mengadakan kerja sama dengan NGO berstatus *undesirable organisation* ini, dapat dikenakan denda hingga 15.000 rubel (Kalikh, 2017).

Legislasi ini juga mewajibkan diberlakukannya beberapa tindakan terhadap NGO yang telah divonis sebagai *undesirable organisation*. Tindakan-tindakan tersebut ialah pelarangan segala bentuk aktivitas dan pelaksanaan program kerja NGO berstatus tidak diinginkan, pemulangan paksa warga negara asing yang tergabung dalam NGO bersangkutan dan melarangnya untuk masuk wilayah Rusia untuk jangka waktu yang tidak ditentukan (Skokova, Pape & Krasnopol'skaya, 2018: 12), serta pembekuan akun bank milik NGO berstatus *undesirable organisation* guna melumpuhkan aktivitas transaksi keuangan NGO tersebut (Civil Rights Defenders, 2018: 32). Selain itu, pemerintah pun berhak menaturalisasi dana yang terdapat dalam akun bank milik NGO yang berstatus *undesirable organisation* (Kalikh, 2017).

Pengesahan *Law on Undesirable Organisations* ini tentunya memperoleh banyak kritikan dari para aktivis NGO pro-demokrasi dan advokat HAM. Kritik semacam ini salah satunya dikemukakan oleh Stephen Nix selaku Direktur *International Republican Institute* untuk wilayah Eurasia. Dengan tegas Nix menyampaikan kritiknya kepada administrasi Putin sebagai berikut:

*“This most recent bill is a clear attempt to deflect attention away from the Kremlin's brazen and malignant interference in elections abroad as part of its campaign to undermine democracies around the world. Now more than ever, it is crucial that democracies speak out against these practices, the chief victims of which are the Russian people”* (Yanevskyy, 2018).

Dari pernyataan tersebut, Nix beranggapan bahwa pengesahan *Law on Undesirable Organisations* bertujuan untuk tidak hanya menghalangi pertumbuhan demokrasi di Rusia, namun juga proses demokratisasi di seluruh dunia. Nix mengajak seluruh elemen *civil society* di Rusia maupun negara-negara lainnya untuk menolak dan melawan upaya pelemahan demokrasi, termasuk yang menggunakan

pendekatan hukum seperti yang tengah dilakukan oleh rezim Putin.

Ditelaah dari perspektif hukum, penerapan Hukum Federal No. 129-FZ mendorong terjadinya restrukturisasi dalam jaringan *civil society* di Rusia. Restrukturisasi ini menyebabkan terbentuknya penghalang hukum (*legal barrier*) yang menghambat interaksi dan kolaborasi antara donor asing dan sektor NGO Rusia. Adanya penghalang ini, memotivasi aktivis NGO untuk mengembangkan strategi baru yang dapat menembus penghalang hukum tersebut. Strategi ini berupa pembentukan praktik dan kooperasi informal antar NGO, misalnya melalui skema pendanaan kolektif dan program perlindungan hukum yang diadakan secara swadaya oleh beberapa NGO. Praktik dan kooperasi informal ini mampu menembus aturan formal yang ditetapkan dalam Hukum Federal No. 129-FZ (Tysiachniouk, Tulaeva & Henry, 2018: 619).

Strategi informal semacam ini, diharapkan mampu membentuk sektor NGO yang independen dalam hal pendanaan, sehingga dapat terus berkegiatan tanpa bergantung kepada donor asing yang dipersepsi pemerintah sebagai ancaman terhadap keamanan dalam negeri dan kepentingan nasional Rusia (Tysiachniouk, Tulaeva & Henry, 2018: 619). Pasca disahkannya Hukum Federal No. 129-FZ, mulai berkembang opini umum yang beranggapan bahwa satu-satunya harapan bagi keberlangsungan sektor NGO Rusia yang independen, ditentukan oleh keberhasilan penerapan strategi informal tersebut.

Di ranah formal, rezim Putin melarang NGO domestik untuk menerima pendanaan dari pihak asing melalui penegakkan Hukum Agen Asing dan *Law on Undesirable Organisations* (Tysiachniouk, Tulaeva & Henry, 2018: 622). Penerapan strategi informal yang mampu mengurangi ketergantungan pendanaan asing dalam sektor NGO domestik, merupakan salah satu solusi yang valid dan tepat. Hal ini

dikarenakan strategi informal tidaklah melanggar aturan hukum yang telah diatur dalam Hukum Agen Asing maupun *Law on Undesirable Organisations*.

Adanya inisiatif dari para aktivis NGO dalam pewacanaan strategi informal maupun munculnya perlawanan sistematis di akar rumput, merupakan bukti adanya penolakan sektor NGO Rusia terhadap implementasi Hukum Federal No. 129-FZ yang opresif ini. Penolakan semacam ini menyebabkan melemahnya legitimasi pemerintah selaku otoritas penegak hukum yang sah. Gerakan perlawanan ini salah satunya dipelopori oleh Elena Panflova selaku Pimpinan *Transparency International*, melalui kritik kerasnya atas pengesahan *Law on Undesirable Organisations*. Panflova dalam kutipan Flikke, menulis kalimat berikut: “*I had, frankly speaking, not expected this kind of outright stupidity*” (Flikke, 2018: 14). Panflova juga berpendapat jika saat ini keberadaan NGO tidak lagi diinginkan oleh pemerintah, maka hal ini membuktikan bahwa rezim Putin memang hanya menginginkan berlangsungnya praktik korupsi di Rusia.

Di sisi lain, munculnya perlawanan dari sektor NGO ini, tidaklah mampu meningkatkan pengaruh dan legitimasi NGO anti-pemerintah. Hal ini dikarenakan pasca dua tahun pemberlakuan Hukum Agen Asing yakni pada 2014 lalu, administrasi Putin pun turut mencabut hak dan peran pengawasan dan pengendalian yang dimiliki NGO terhadap proses pembentukan kebijakan pemerintah (Flikke, 2016: 12). Padahal sebagaimana yang telah dipaparkan dalam sub-bab sebelumnya, peran NGO sebagai pengawas dan pengendali proses pembuatan kebijakan ini sebelumnya telah disepakati bersama di akhir sesi penyelenggaraan Forum Sipil.

Selain ditujukan untuk menghukum NGO afiliasi asing beserta donornya, *Law on Undesirable Organisations* juga menyasar pihak yang terlibat dalam pembuatan dan pendistribusian segala bentuk materi, informasi dan propaganda milik NGO berstatus *undesirable organisation*.

Fakta ini dikemukakan oleh Alexander Verkhovsky selaku pimpinan *Centre for Information and Analysis* alias SOVA. Berikut ini pernyataan Verkhovsky yang dikutip oleh laporan *Civil Rights Defenders*:

*“It seems that it is not about receiving funds, but about ‘dissemination of materials from undesirable organisations’. For us and others, this is even more puzzling as we were not accused of publishing any material, but simply because we had two links to undesirable organisations on our webpage. I was surprised to hear that we were not the first ones to be targeted”* (Civil Rights Defenders, 2018: 12).

Dalam laporan ini dijelaskan bahwa kasus yang dialami SOVA ini, merupakan salah satu *modus operandi* yang rutin dilakukan oleh pemerintah. Pihak yang didakwa terlibat dalam pembuatan atau penyebarluasan materi milik NGO berstatus *undesirable organisation*, umumnya dikenai sanksi berupa denda dengan nominal yang sangat tinggi. Jika pihak tersebut berbentuk NGO dan bukan perseorangan, maka otoritas akan memaksanya untuk membubarkan diri bilamana tidak dapat membayar denda tersebut. Konsekuensi inilah yang dialami oleh SOVA, yang dipaksa membubarkan diri pada 25 Desember 2017 dikarenakan NGO ini tidak dapat membayar denda yang terlampaui tinggi tersebut (Civil Rights Defenders, 2018: 12).

Menurut Moser, terdapat hubungan yang komplementer antara Hukum Agen Asing dan Hukum Federal No. 129-FZ. Jika Hukum Agen Asing implementasinya difokuskan untuk mempersempit ruang gerak NGO domestik yang bergantung kepada pendanaan asing, maka Hukum Federal No. 129-FZ alias *Law on Undesirable Organisations* ditujukan untuk membubarkan NGO afiliasi asing berskala global yang memiliki kantor cabang di Rusia maupun organisasi donor dari Barat, yang sejak era Yeltsin rutin berperan sebagai pemberi dana utama bagi sektor NGO Rusia. Tak hanya itu, legislasi ini juga menysar individu maupun kelompok tertentu yang

secara aktif menjalin kerja sama dengan NGO afiliasi asing atau organisasi donor asal Barat tersebut (Moser & Skripchenko, 2018: 8).

Sehingga, dengan diimplementasikannya kedua aturan hukum ini, rezim Putin memiliki instrumen hukum yang mampu menindak tegas setiap elemen sektor ketiga yang dinilai berpotensi mengancam konstitusi, pertahanan negara dan keamanan nasional Rusia. Melalui Hukum Agen Asing dan Hukum Federal No. 129-FZ, pemerintah dapat menekan, mengendalikan dan mempidanakan oknum individu yang berupa aktivis di lapangan, oknum organisasi sipil yang berupa NGO domestik di tingkat federal, regional maupun lokal, hingga organisasi donor dari Barat yang menjadi tulang punggung dan sumber pendanaan bagi sektor NGO Rusia.

Perlu ditekankan bahwa Hukum Agen Asing tidaklah memiliki kekuatan untuk membubarkan organisasi sipil yang terdaftar sebagai agen asing. Hukum Agen Asing hanya mampu menekan NGO domestik agar yang bersangkutan segera memutus penerimaan aliran dana asing. Legislasi ini juga dapat digunakan untuk membatasi ruang gerak dan program kerja NGO bersangkutan, melalui mekanisme pengawasan dan hukuman yang ketat dan memberatkan. NGO yang divonis sebagai agen asing pun, masih dapat menjalankan kegiatannya meskipun dalam kapabilitas dan frekuensi yang jauh menurun (Wojciechowska, 2016: 71-72).

Sedangkan Hukum Federal No. 129-FZ alias *Law on Undesirable Organisations*, dilengkapi oleh kekuatan hukum untuk menetapkan suatu NGO sebagai organisasi ilegal melalui pemberian status organisasi yang tidak diinginkan. NGO yang divonis berstatus *undesirable*, akan memperoleh konsekuensi sebagai berikut: kegiatannya harus dihentikan, kantornya harus ditutup, izin operasionalnya harus dicabut dan sekretariatnya harus dibubarkan. NGO yang tidak diinginkan juga kehilangan haknya untuk mendirikan kantor cabang atau anak organisasi di wilayah Rusia dan dilarang

mendistribusikan materi, propaganda ataupun informasi dalam media berbentuk apapun baik secara fisik maupun melalui internet (Skokova, Pape & Krasnopolskaya, 2018: 12).

Kementerian Keadilan Rusia merupakan institusi negara yang ditugaskan untuk menghimpun dan memperbarui daftar organisasi yang tidak diinginkan. Daftar ini mayoritasnya dipenuhi oleh NGO afiliasi asing berskala global, NGO domestik yang mengusung agenda penegakkan HAM dan demokrasi, NGO yang memposisikan diri sebagai oposisi dan aktif mengkritik pemerintahan Putin, serta organisasi donor asal Amerika Serikat dan Inggris yang aktif menyalurkan dana ke dalam sektor NGO Rusia (Ministry of Justice of The Russian Federation, 2018; Skokova, Pape & Krasnopolskaya, 2018: 12).

Berdasarkan berbagai pemaparan tersebut, dapat disimpulkan bahwa di sepanjang masa kepemimpinan Putin sedang terjadi pelemahan sektor NGO Rusia dikarenakan pengesahan regulasi-regulasi represif yang dilakukan pemerintah. Pelemahan sektor NGO ini juga diperparah oleh tumbuh dan menyebarnya kecurigaan dan ketidakpercayaan publik terhadap sektor NGO yang telah berlangsung sejak masa Uni Soviet (Crotty, 2009: 89).