

## PERAN MASYARAKAT SIPIL DALAM PROSES DEMOKRATISASI

Otho H. Hadi

Departemen Sosiologi, FISIP, Universitas Indonesia, Depok 16424, Indonesia

E-mail: othohadi@gmail.com

---

### Abstrak

Berkembangnya masyarakat sipil di Indonesia memunculkan persoalan penting untuk dijawab sekaligus juga menjadi alasan mendasar bagi dilakukannya studi ini, yaitu persoalan menyangkut kontribusi peran masyarakat sipil terhadap proses demokratisasi yang bergulir. Tujuan dari studi ini adalah untuk mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi oleh organisasi masyarakat sipil dalam mengimplementasikan perannya terkait dengan aspek *enabling environment* (faktor eksternal) dan kapasitas organisasi serta pengembangan karakter (faktor internal), memperoleh gambaran mengenai profil perkembangan masyarakat sipil dalam konteks kontribusi peran sebagai aktor penting pemajuan demokrasi, dan menyusun rekomendasi kebijakan terkait dengan kontribusi dan peningkatan peran masyarakat sipil dalam proses konsolidasi demokrasi di Indonesia. Studi ini merupakan kajian kualitatif. Metode penelitian yang digunakan adalah wawancara mendalam, diskusi kelompok terfokus, konsultasi publik melalui seminar, dan studi kepustakaan untuk mengidentifikasi organisasi masyarakat sipil yang menjadi obyek penelitian. Dari hasil studi ini diperoleh kesimpulan bahwa: (1) hubungan negara–masyarakat sipil di Indonesia sangat dipengaruhi oleh konteks lokal (budaya masyarakat dan budaya politik), karakter organisasi masyarakat sipil (SDM dan manajemen, finansial, model gerakan, jaringan), dan dinamika ekonomi politik lokal dan nasional; (2) organisasi masyarakat sipil memiliki potensi penting bagi proses konsolidasi demokrasi di Indonesia; (3) peran masyarakat dalam mendorong perkembangan LSM/organisasi masyarakat sipil di Indonesia cukup signifikan.

### The Role of Civil Society in the Process of Democratization

#### Abstract

The growth of civil society in Indonesia gives rise to some imperative issues to resolve. This is the indispensable ground why the study is carried out, i.e. the contribution of the role of civil society on the process of democratization undergone to date. The objectives of this study are among others to identify problems faced by civil society organisation in instigating its role with regard to the aspects of enabling environment (external) and capacity of organisation (internal) as well as the nature enhancement; to acquire profile of civil society augmentation in the context of its role contribution as significant actor democracy advancement, and to propose policy recommendation concerned with contribution and enhancement of the role of civil society in the process of consolidating democracy in Indonesia. This study is a qualitative review. The methods used are among others depth interview, focused group discussion, public consultation through seminar, and literature study to identify CSOs that will be the target of this study. The study concludes that (1) state-civil society relationship is enormously influenced by local context (social and political culture), nature of civil society organisation (human resources and management, financial sources, movement model, networking), and local and national political economy dynamic; (2) civil society organisation has an important potential on the process of consolidating democracy in Indonesia; (3) the role of society in generating the growth of civil society organisation has been somewhat noteworthy.

*Keywords: civil, democracy, enabling environment*

---

### 1. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)

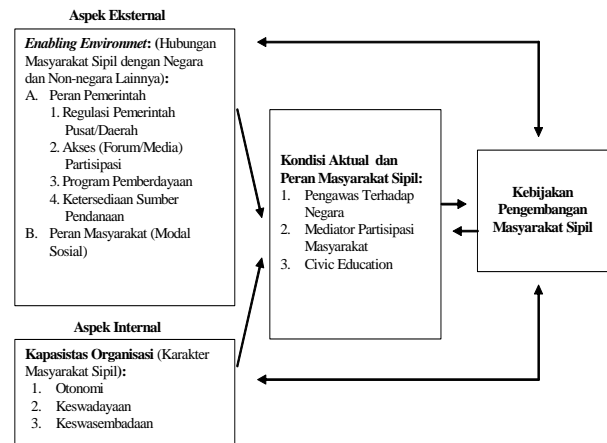
menyatakan tentang pentingnya peningkatan peran masyarakat sipil dalam demokratisasi di Indonesia. Konsep masyarakat sipil yang melandasi studi ini pada hakikatnya merupakan konsep tentang masyarakat yang

mandiri atau otonom, yakni sebagai entitas yang mampu memajukan diri sendiri, dapat “membatasi” intervensi pemerintahan dan negara dalam realitas yang diciptakannya, serta senantiasa memperlihatkan sikap kritis dalam kehidupan politik. Sejumlah karakteristik penting entitas masyarakat sipil yang menjadi rujukan studi ini mengadu pada ciri-ciri utama, yakni otonomi politik berhadapan dengan negara, di samping aspek keswadayaan (*self supporting*), dan keswasembadaan (*self generating*).

Secara operasional, sosok masyarakat sipil yang dimaksud mencakup institusi-institusi non-pemerintah yang berada di masyarakat yang mewujudkan diri melalui organisasi, perkumpulan atau pengelompokan sosial dan politik yang berusaha untuk membangun kemandirian seperti organisasi sosial dan keagamaan, lembaga swadaya masyarakat (LSM), paguyuban, kelompok-kelompok kepentingan, dan sebagainya yang juga bisa mengambil jarak dan menunjukkan otonomi terhadap negara. Persoalan penting untuk dijawab dan sekaligus juga menjadi alasan mendasar bagi dilakukannya studi ini, yaitu persoalan menyangkut kontribusi peran masyarakat sipil terhadap proses demokratisasi yang bergulir. Hal ini amat penting menjadi perhatian mengingat bahwa dalam dua puluh lima tahun ke depan sasaran pembangunan politik Indonesia adalah mencapai apa yang disebut demokrasi yang terkonsolidasi sebagaimana telah ditetapkan dalam UU Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025.

Sumbangan masyarakat sipil terhadap konsolidasi demokrasi dengan berbagai peran yang dijalankannya tentu tidak terjadi dengan sendirinya. Untuk itu, penting untuk mempelajari tantangan yang dihadapi oleh organisasi masyarakat sipil dalam dua konteks besar, yaitu dari sisi eksternal dan sisi internal (Gambar 1). Dari sisi eksternal perhatian akan lebih terkait permasalahan konteks lingkungan yang mendukung (*enabling environment*) bagi masyarakat sipil dalam menjalankan peran yang dapat dan hendak disumbangkan kepada masyarakat sebagai target (*beneficiaries*). Dari sisi internal, yang dimaksud di sini lebih merujuk pada konteks penguatan kapasitas yang dimiliki secara kelembagaan oleh masyarakat sipil dan upaya pengembangan karakternya dari dan oleh elemen masyarakat sipil sendiri.

Masyarakat sipil merupakan sebuah konsep yang sangat luas. Cohen dan Arato (1992) mendefinisikan masyarakat sipil sebagai wilayah interaksi sosial yang di dalamnya mencakup semua kelompok sosial paling akrab (khususnya keluarga), asosiasi (terutama yang bersifat sukarela), gerakan kemasyarakatan, dan berbagai wadah komunikasi publik lainnya yang diciptakan melalui bentuk-bentuk pengaturan dan mobilisasi diri



Gambar 1. Aspek Eksternal dan Internal

secara independen baik dalam hal kelembagaan maupun kegiatan. Perspektif lain dikemukakan oleh Gramsci (1971) yang mendefinisikan masyarakat sipil sebagai kumpulan organisme “privat”, berbeda dengan negara yang disebutnya masyarakat politik (*political society*). Secara konkret, Gramsci menegaskan masyarakat sipil sebagai suatu wilayah institusi privat mencakup gereja, serikat-serikat dagang/pekerja, dan lembaga pendidikan, sementara negara adalah institusi-institusi publik seperti pemerintah, pengadilan, polisi dan tentara. Gramsci terkadang mendefinisikan negara sebagai masyarakat politik ditambah masyarakat sipil – “*the state should be understood not only as the apparatus of the government, but also the private apparatus of Civil Society*” (negara tidak harus dipahami hanya sebagai lembaga pemerintahan, tetapi juga sebagai lembaga masyarakat sipil).

Konsep masyarakat sipil yang melandasi studi ini pada hakikatnya merupakan konsep masyarakat yang mandiri atau otonom. Dalam batas-batas tertentu masyarakat sipil dilihat sebagai entitas yang mampu memajukan diri sendiri, bisa “membatasi” intervensi pemerintahan dan negara dalam realitas yang diciptakannya, serta senantiasa memperlihatkan sikap kritis dalam kehidupan politik. Studi ini merujuk pada beberapa karakteristik penting dari keberadaan masyarakat sipil, yakni aspek otonomi politik berhadapan dengan negara, di samping aspek keswadayaan, dan keswasembadaan. Namun demikian, hal paling utama yang ditekankan dalam kajian ini adalah karakteristik otonomi politiknya.

Sebagaimana halnya masyarakat sipil, konsep negara pun cukup rumit dan luas. Berdasarkan rangkuman dari pendapat beberapa pakar, arus pemikiran utama di antara berbagai versi konsep negara terbagi dalam dua peringkat, yaitu individual (Nodlinger, 1983) dan kelembagaan (Skocpol, 2001; & Krasner, 2000). Dalam peringkat individual negara dapat dilihat sebagai sekumpulan individu yang memiliki kewenangan (baca:

kekuasaan), membuat dan melaksanakan keputusan yang mengikat semua pihak di wilayah tertentu. Negara dalam konteks ini dipandang sebagai bagian dari kumpulan individu pejabat-pejabat pemerintah, termasuk presiden dan para menteri. Bila dilihat dalam peringkat lembaga, negara merupakan seperangkat organisasi yang mencakup organisasi administratif, kepolisian, dan militer. Masing-masing dipimpin dan dikordinasi oleh eksekutif. Termasuk di dalamnya lembaga-lembaga yang mewakili kepentingan masyarakat dalam pembuatan keputusan –seperti parlemen, partai-partai politik, dan organisasi korporatis yang dibentuk oleh negara– beserta lembaga-lembaga masyarakat yang dimobilisasi untuk mengambil bagian dalam pelaksanaan kebijakan, kepentingan, dan kekuasaan negara. Mengutip Maswadi Rauf (1991), negara adalah aktor yang seringkali menjadi dan bertindak atas diri sendiri (*state of its own, state qua state, state autonomy*), serta tidak bergantung pada masyarakat. Negara merumuskan dan berusaha mencapai tujuan tertentu tanpa harus bergantung pada masyarakat, betapapun tujuan itu tidak mencerminkan tuntutan dan kepentingan berbagai kelas sosial atau kelompok-kelompok masyarakat.

Berdasarkan kedua konteks tersebut, dapat diformulasikan rumusan permasalahan utama yang akan menjadi perhatian studi ini. Terkait konteks sisi eksternal (*enabling environment*), rumusan permasalahan yang hendak diteliti adalah:

- 1) Bagaimana kondisi lingkungan faktual yang berpengaruh melalui peran pemerintah dalam menciptakan hubungan kondusif bagi berkembangnya peran organisasi masyarakat sipil sebagai aktor demokrasi?
- 2) Bagaimana peran pelaku non-negara seperti partai politik (*political society*) maupun organisasi bisnis (*economic society*) dalam mendorong berkembangnya peran masyarakat sipil sebagai aktor demokrasi?
- 3) Bagaimana gambaran aktivitas dan permasalahan yang dihadapi dalam perwujudan peran organisasi masyarakat sipil beserta kontribusi kelembagaannya ke depan dalam membangun demokrasi di Indonesia?

Dari sisi internal (kapasitas kelembagaan dan pengembangan karakter), rumusan pertanyaan yang hendak dijawab:

- 1) Apakah masyarakat sipil memiliki kapasitas kelembagaan dan sumberdaya manusia yang memadai dalam memberikan kontribusi peran sebagai aktor demokrasi?
- 2) Apakah masyarakat sipil dalam menjalankan peran sebagai aktor demokrasi mampu menunjukkan karakteristik kelembagaan sebagai organisasi yang memiliki sifat kemandirian (*autonomy*), keswadayaan (*self supporting*), dan keswasembadaan (*self generating*)?

**Tujuan Penelitian** ini adalah untuk ini adalah untuk:

- 1) Mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi oleh organisasi masyarakat sipil dalam mengimplementasikan perannya dari segi *enabling environment* (faktor eksternal) dan kapasitas organisasi serta pengembangan karakter (faktor internal);
- 2) Memperoleh gambaran mengenai profil perkembangan masyarakat sipil dalam konteks kontribusi peran serta permasalahannya sebagai aktor demokrasi;
- 3) Menyusun rekomendasi kebijakan terkait dengan kontribusi dan peningkatan peran masyarakat sipil dalam proses konsolidasi demokrasi di Indonesia.

Untuk faktor eksternal, beberapa hal yang dapat menjadi perhatian antara lain adalah peran pemerintah dan peran masyarakat (modal sosial). Peran pemerintah disini dikaitkan dengan lima hal utama. Pertama, Regulasi pusat/daerah yang mengacu pada Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 tentang Ormas beserta berbagai aturan yang merupakan turunannya. Aturan aturan tersebut adalah Instruksi Menteri Dalam Negeri tentang LSM, Undang-Undang dan Peraturan tentang Yayasan serta perkumpulan dan aturan lain yang sejenisnya. Termasuk didalamnya adalah Undang-undang dan aturan yang berkaitan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan informasi publik; Perda dan kebijakan pemerintah daerah lainnya. Kedua, akses (forum/media) partisipasi dan informasi. Ketiga, forum-forum multistakeholders, misalnya Musrenbang, *public hearing* dan forum-forum sejenis, serta media komunitas dan sejenisnya. Keempat, program pemberdayaan, misalnya program Kesbangpol tentang bantuan terhadap 250 ormas, program LGSP, PPK, dan sejenisnya. Kelima, ketersediaan sumber pendanaan: anggaran Pemerintah (APBN dan APBD) atau hibah luar negeri.

Faktor peran masyarakat (modal sosial) sebagai faktor internal terkait dengan tiga variabel penting, yaitu otonomi keswadayaan dan keswasembadaan. Faktor yang termasuk dalam variabel otonomi adalah kemampuan mengambil sikap mandiri/independen (tidak terintervensi negara, parpol dan donor/pengusaha), kemampuan mengorganisir diri sendiri dan mengelola sumber daya manusia (kemampuan manajemen/kelembagaan, seleksi, rekrutmen dan partisipasi), dan kemampuan membangun jaringan dengan sesama masyarakat sipil (pengembangan organisasi sendiri melalui penggalangan jaringan dengan organisasi/kelompok lain). Faktor yang termasuk dalam variabel keswadayaan adalah penggalangan dana pengurus/anggota/konstituen terhadap organisasi, penggalangan dana kemitraan dengan pemerintah, penggalangan dana kemitraan dengan organisasi/kelompok lain dan donor/bantuan internasional, dan penggalangan dana (*fund raising*). Sedangkan faktor yang termasuk dalam variabel keswasembadaan adalah pengelolaan “usaha” untuk kepentingan menghidupkan organisasi sendiri.

## 2. Metode Penelitian

Beberapa teknik pengumpulan data dilakukan dalam studi yang bersifat kualitatif dan eksploratif ini, yakni wawancara mendalam dan *focused group discussion (FGD)*. *In Depth interview* dilakukan terhadap beberapa organisasi masyarakat sipil (8 organisasi, masing-masing 4 ormas dan 4 LSM). Untuk menciptakan representasi objek kajian, maka kasus yang diangkat dibatasi terutama pada sejumlah 8 (delapan) organisasi-organisasi masyarakat sipil dengan pertimbangan representasi yang melatarinya sebagai berikut, yaitu: berstatus sebagai organisasi induk (nasional), diangkat dari masing-masing daerah yang dipilih mewakili basis berskala propinsi. Selain itu, alasan pemilihan kasus sebanyak 2 (dua) organisasi masyarakat sipil pada masing-masing daerah adalah untuk mewakili setiap wilayah yang menjadi objek kajian dengan mengacu pada representasi masing-masing 1 untuk mewakili Ormas dan satu yang mewakili LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) atau Ornop (Organisasi Non-pemerintah). Adapun alasan yang mendasari pilihan atas propinsi tertentu sebagai objek studi lebih megacu pada pertimbangan keberadaan organisasi masyarakat sipil yang ada. (2) Diskusi Kelompok Terfokus (*Focused Group Discussion, FGD*) dilaksanakan dengan sejumlah narasumber di daerah untuk melihat perkembangan masyarakat sipil yang akan diteliti, mendiskusikan hasil penelitian, dan mendiskusikan rekomendasi kebijakan ke depan. Disamping kedua teknik tersebut, pada riset ini juga dilaksanakan seminar dengan menghadirkan narasumber untuk memperkaya rekomendasi kebijakan, dan studi kepustakaan dan studi pra-penelitian untuk mengidentifikasi masyarakat sipil yang akan menjadi obyek penelitian. Teknik analisis data didasarkan pada analisis kualitatif.

Penelitian ini dilakukan di tujuh daerah yang kurang lebih dapat menggambarkan keragaman perkembangan masyarakat sipil dari wilayah barat hingga wilayah timur Indonesia yaitu Yogyakarta, Denpasar, Mataram, Samarinda, Makassar, Kendari, Jayapura. Pemilihan wilayah ini tidak didasarkan pada representasi wilayah,

sehingga masing-masih daerah dapat diperlakukan sebagai kasus.

Pemilihan lokasi penelitian didasarkan pada kekhasan masing-masing lokasi Yogyakarta dikenal sebagai salah satu daerah dengan dinamika dan aktivitas masyarakat sipil yang cukup dinamis dan mandiri. Banyak organisasi masyarakat sipil di daerah ini yang dapat bertahan dalam waktu lama, memiliki hubungan dengan donor secara teratur. Denpasar merupakan daerah tujuan wisata utama di Indonesia dimana persentuhan sosial nilai-nilai luar sangat kuat, namun eksistensi masyarakat dan nilai-nilai adat tetap bertahan. Mataram memiliki karakteristik sebagai daerah dengan angka kemiskinan yang masih tinggi dimana aktivitas berbagai lembaga donor banyak diarahkan untuk mengatasi masalah ini. Samarinda merupakan daerah dengan karakteristik sebagai daerah industri dan pertambangan dimana dinamika masyarakat sipil banyak berkaitan dengan isu-isu lingkungan hidup dan hak-hak masyarakat adat. Makassar: merupakan daerah perkotaan (urban) dengan tingkat dinamika sosial dan masyarakat sipil yang relatif lebih tinggi. Kendari memiliki karakteristik salah satu daerah di Indonesia dengan angka kemiskinan yang masih tinggi, selain juga peranan masyarakat adat yang cukup kuat. Jayapura adalah daerah dengan karakteristik sebagai daerah di Kawasan Timur Indonesia, memiliki kekayaan alam yang luar biasa, dan masalah hak-hak masyarakat adat, demokratisasi, dan hak asasi manusia masih menjadi isu utama

## 3. Hasil dan Pembahasan

Dari tujuh daerah penelitian diperoleh gambaran umum organisasi masyarakat sipil yang meliputi aspek lingkungan yang kondusif bagi perkembangan masyarakat sipil (*enabling environment*, kapasitas dan peran organisasi masyarakat sipil). Studi ini mengidentifikasi aspek-aspek eksternal dan internal yang memberikan pengaruh kepada berkembangnya dan berperannya organisasi masyarakat sipil dalam kaitannya dengan hubungan negara dan masyarakat.

Tabel 1. *Enabling Environment*

ISU	YOGYA	DENPASAR	MATARAM	SAMARINDA	MAKASSAR	KENDARI	JAYAPURA
<b>Peran Pemerintah</b>							
Regulasi	Regulasi tidak menghalangi aktivitas LSM, namun LSM sadar akan kewajibannya meski pembinaan pemerintah kurang	Regulasi tidak dipahami jelas oleh kalangan LSM, sehingga tidak menghalangi aktivitas LSM	Regulasi tidak tersosialisasi dengan baik sehingga tidak menghambat aktivitas LSM.	Regulasi tidak menjadi <i>concern</i> utama kalangan LSM dalam melaksanakan aktivitas.	Regulasi tidak dipahami dengan baik oleh kalangan LSM, ditambah belum adanya <i>law enforcement</i> , sehingga tidak menghambat kegiatan LSM.	Regulasi cukup dipahami baik oleh kalangan LSM, tetapi tidak menjadi penghambat sebab LSM dapat menyesuaikan diri sesuai pilihan.	Sebagian LSM menganggap regulasi menghambat, namun sebagian lagi dapat menyesuaikan diri.

Lanjutan Tabel 1. Enabling Environment

ISU	YOGYA	DENPASAR	MATARAM	SAMARINDA	MAKASSAR	KENDARI	JAYAPURA
Akses Partisipasi dan Informasi	Partisipasi publik hanya bersifat formalitas dan belum dikelola untuk membangun kapasitas masyarakat	Partisipasi publik yang dibentuk pemerintah tidak melibatkan masyarakat, namun tingkat partisipasi tinggi pada forum adat	Ada keterlibatan LSM dalam forum partisipasi publik, serta sudah ada ruang dialog pemerintah-LSM melalui jaringan personal	Forum partisipasi yang ada bersifat formalistik, tidak ada forum-forum yang diinisiasi oleh pemerintah daerah.	Forum partisipasi yang ada bersifat formalistik (musyawarah pembangunan nasional)	Forum-forum partisipasi yang diinisiasi pemda sangat terbatas, tetapi pemda memberi dukungan bagi inisiatif LSM.	Forum partisipasi cenderung formalistik dan mobilisasi, tetapi pemda cukup terbuka dalam akses informasi publik.
Program Pemberdayaan	LSM tidak terlibat dalam program pemberdayaan seperti PPK, P2KP, dll, dan bertentangan dengan komitmen LSM	LSM tidak terlibat dalam program pemberdayaan seperti PPK, P2KP, dll, dan pengelolaannya tidak transparan	LSM tidak terlibat dalam program pemberdayaan seperti PPK, P2KP dll dan program tersebut menjadi beban bagi masyarakat	Program pemberdayaan LSM dilakukan oleh donor asing dan sebagian kecil oleh CSR perusahaan tambang.	LSM terlibat dalam program pemberdayaan oleh donor asing, baik melalui pemerintah maupun secara langsung (PERFORM, BIGG, BRIDGE LOGIC, LGSP, P2KP)	LSM melakukan program pemberdayaan secara mandiri berdasarkan program yang diusulkan kepada donor (UNDP dan JICA).	Program pemberdayaan yang dilakukan pemerintah dianggap sebagai bagian dari pembinaan LSM oleh pemerintah, agar kegiatan LSM dapat terus dipantau.
Sumber Pendanaan	Pendanaan lebih banyak donor asing dan melibatkan pemerintah sebagai mitra	Pendanaan lebih banyak donor asing dan ada juga dukungan APBD	Pendanaan lebih banyak donor asing dan melibatkan pemerintah sebagai mitra	Pendanaan oleh Pemda lebih banyak disalurkan kepada Ormas daripada kepada LSM.	Pendanaan sebagian besar berasal dari donor. Dana Pemda untuk LSM disalurkan dalam bentuk hibah yang tidak perlu dipertanggung jawabkan.	Pemda menyiapkan dana untuk program kemitraan dengan LSM. Peranan dana donor asing masih dominan, tetapi ada kecenderungan berkurang dari waktu ke waktu.	Pemda menyiapkan dana untuk kemitraan dengan LSM. Dana donor asing disentralisasikan pengawasannya melalui BAPPEDA.
Hubungan dengan nilai lokal	Ada korelasi positif nilai-nilai budaya dengan aktivitas LSM, tidak ada hubungan dengan entitas politik, namun hubungan dengan entitas ekonomi dalam bentuk program CSR	Ada korelasi positif nilai-nilai budaya dengan aktivitas LSM, ada hubungan dengan entitas politik dengan pertimbangan rasional, hubungan dengan entitas ekonomi dalam bentuk hubungan industrial	Ada korelasi positif nilai-nilai budaya dengan aktivitas LSM meski kadang ada benturan, tidak ada hubungan dengan entitas politik, namun hubungan dengan entitas ekonomi dalam bentuk program CSR	Nilai-nilai lokal tidak lagi berpengaruh dalam aktivitas LSM karena karakter masyarakat yang sangat plural.	Nilai-nilai lokal tidak lagi terlalu berpengaruh dalam aktivitas LSM. Ada hubungan yang baik antara LSM dengan entitas politik.	Masyarakat cukup mengapresiasi kegiatan LSM karena ada citra positif yang ditampilkan oleh LSM.	Dukungan masyarakat lokal terhadap aktivitas LSM mengalami penurunan drastis sejak era Otsus.

Tabel 2. Kapasitas Organisasi

ISU	YOGYA	DENPASAR	MATARAM	SAMARINDA	MAKASSAR	KENDARI	JAYAPURA
Otonomi							
Kemampuan Bersikap Mandiri	Tidak ada hambatan LSM/ormas dalam bersikap mandiri	Tidak ada hambatan LSM/ormas dalam bersikap mandiri dan proses ini sudah berlangsung lama jauh sebelum NKRI terbentuk	Ada hambatan LSM/Ormas dalam bersikap mandiri dengan pencitraan wilayah, serta ada komitmen untuk tidak diintervensi meski dari pihak pemberi dana	LSM dan Ormas tidak merasakan adanya hambatan dalam mengembangkan kemandirian aktivitas, meskipun mereka mengakui faktor sumber pendanaan seringkali menjadi kendala utama.	LSM-LSM dapat mengambil sikap mandiri terhadap Pemerintah.	LSM yang telah swasembada dapat mandiri, sementara LSM yang baru terbentuk masih sering melaksanakan program pemda dalam bentuk kemitraan.	LSM berupaya untuk tetap dapat mandiri terhadap pemerintah, meskipun diakui kendala utama yang dihadapi adalah sikap pemerintah yang cenderung masih represif dan mengawasi dengan ketat aktivitas LSM.

Lanjutan Tabel 2. Kapasitas Organisasi

ISU	YOGYA	DENPASAR	MATARAM	SAMARINDA	MAKASSAR	KENDARI	JAYAPURA
Kemampuan Mengorganisir Diri	Ada kemampuan mengorganisir diri dengan kapasitas yang mereka miliki	Ada kemauan untuk profesional mengorganisir diri, karena ada juga kendala khususnya bagi anggota yang berlatar aktivis	Model pengorganisasian diri secara efektif berdasarkan kemampuan organisasi	LSM lokal cukup mampu mengorganisir diri, walaupun belum <i>sustainable</i> , sementara Ormas cenderung tergantung kepada Pemda.	Kemampuan mengorganisir diri LSM cukup baik, didukung oleh aktivis yang umumnya berasal dari perguruan tinggi.	LSM-LSM memiliki kemampuan mengorganisir diri yang baik.	LSM yang telah berusia lama atau LSM baru yang didirikan oleh aktivitas senior lebih mampu mengorganisir diri.
Kemampuan Membangun Jaringan	Membangun jaringan sesama LSM, tokoh masyarakat, perguruan tinggi serta membangun isu yang strategis untuk memperkuat gerakan	Membangun jaringan sesama LSM, seluruh eksponen baik pemerintah, tokoh agama terkait dengan isu gerakan dan pembangunan	Membangun gagasan untuk mendapatkan jaringan sesama LSM, visi yang sama, jaringan koordinasi secara nasional	Jaringan LSM yang utama berkaitan dengan status sebagai LSM cabang atau perwakilan. Sementara LSM-LSM lokal yang lebih fokus pada advokasi cenderung mempunyai jaringan yang sifatnya informal.	Ada jaringan lokal sesama LSM, tetapi tidak solid, bahkan terpecah menjadi 2 forum (FIK-LSM-Sulsel dan KL2SS).	Jaringan LSM lokal tetapi tidak berjalan karena pengurus organisasi jaringan lebih fokus pada urusan LSM-nya masing-masing.	Jaringan LSM sangat kuat, dimana Forum Kerjasama LSM Papua (FOKER LSM) menjadi satu-satunya wadah jaringan.
Penggalangan Aksi/Partisipasi Volunter	Volunterisme tergantung pada nilai spiritual untuk mengabdikan dan kesadaran nasionalisme	Volunterisme dimulai dari keterlibatan pada wilayah dan bentuk proses pengkaderan	Volunterisme dimulai dari kampus dan membangun identitas bersama	Aksi volunter pada LSM-LSM cabang tidak terlalu dominan, sementara bagi LSM lokal, volunterisme lebih tampak.	Volunterisme terbatas pada konstituen/masyarakat binaan/dampingan yang menjadi sasaran dari program.	LSM-LSM besar tidak perlu membangun volunterisme, sebab tersedia sumber dana mandiri yang memadai untuk menggaji staf.	Sejak berlakunya Otsus, sangat sulit membangun volunterisme.
Penggalangan Dana Pengurus Anggota/Konstituen	Ada penggalangan dana dari pengurus berdasarkan kegiatan, tetapi bagi LSM kecil belum melakukan penggalangan	Ada penggalangan tetapi bukan dalam bentuk uang serta mengedepankan pemberdayaan anggota	Ada penggalangan dengan membangun komitmen bersama dengan mengutamakan program organisasi	Penggalangan dana anggota pada Ormas saja. Pada LSM (baik cabang maupun lokal), hal itu tidak ditemui.	Pembentukan LSM lebih banyak dimotivasi untuk menjadi lembaga mitra donor, sehingga tidak ada upaya sistematis untuk penggalangan dana anggota/konstituen.	LSM-LSM besar mempunyai dana bergulir yang dikelola oleh unit-unit usaha mandiri.	LSM yang dibentuk oleh aktivis-aktivis senior menggalang dana pengurus (dari penghasilan pribadi masing-masing) untuk disisihkan bagi organisasi.
Dukungan Dana Kemitraan/Pemerintah	Tidak menerima dana APBD/APBN	Ada dana kemitraan dari APBN/APBD	Sebagai mitra untuk melaksanakan program pemerintah dan pemberi dana	Pemerintah memberikan dukungan yang signifikan bagi Ormas. Sementara LSM lokal yang fokus pada advokasi kurang mendapatkan respon dari pemerintah.	Dana pembinaan LSM yang disiapkan oleh pemerintah daerah (melalui APBD) disalurkan dalam bentuk hibah atau bantuan sosial kepada LSM.	Dana bantuan untuk LSM diberikan dalam bentuk kemitraan berdasarkan program yang diusulkan oleh LSM kepada SKPD.	Pemda mengalokasikan dana untuk kegiatan-kegiatan kemitraan yang melibatkan LSM melalui berbagai SKPD di lingkungan Pemda.
Dukungan Dana Donor	Tergantung pemberi dana asing tetapi tidak pada pemberi dana yang ketat intervensi dan praktik neoliberalisme	Tergantung dana pemberi dana asing	Tergantung dana pemberi dana asing tetapi lebih selektif pada pemberi dana	Dana-dana yang berasal dari donor lebih banyak dikelola oleh kantor pusat LSM yang berada di Jakarta. LSM-LSM cabang mengajukan proposal kepada kantor pusatnya.	Akses terhadap dana donor lebih banyak dilakukan secara mandiri oleh LSM-LSM. Biasanya dana donor diperoleh dengan mengajukan proposal sesuai kegiatan yang telah ditetapkan oleh donor.	Akses terhadap dana donor lebih banyak dilakukan mandiri oleh LSM-LSM. Dan juga dengan fasilitasi Pemda (melalui Bappeda).	Dukungan dana donor diperoleh dengan persetujuan Pemda. Berbagai perwakilan donor memiliki kantor di Bappeda Propinsi. Seiring dengan Otsus, dana donor yang disalurkan langsung kepada LSM makin berkurang.

Lanjutan Tabel 2. Kapasitas Organisasi

ISU	YOGYA	DENPASAR	MATARAM	SAMARINDA	MAKASSAR	KENDARI	JAYAPURA
Penggalangan dana ( <i>fund raising</i> )Mandiri	Ada <i>fund raising</i> tetapi belum maksimal	Ada <i>fund raising</i> tetapi belum maksimal, tetapi kasus LSM Mitra Bali karena sudah seperti <i>corporate</i> jadi <i>fund raising</i> cukup berhasil	Ada <i>fund raising</i> tetapi belum maksimal	Tidak ditemukan adanya upaya-upaya untuk mengadakan <i>fund raising</i> mandiri, baik pada LSM maupun Ormas.	<i>Fund Rising</i> dilakukan dengan mengandalkan akses terhadap donor. Mulai bermunculan LSM-LSM baru yang melakukan kegiatan <i>fund raising</i> (kafe baca atau perpustakaan berbayar, penerbitan)	LSM mengartikan <i>fund raising</i> sebagai kemampuan menggalang dana, termasuk dengan mengajukan proposal kepada donor.	Upaya <i>fund raising</i> dilakukan oleh organisasi jaringan. FOKER LSM menggagas sumber dana bersama bagi anggota-anggota LSM (Papua Trust Fund), tetapi masih dalam tahap inisiasi.
Pengelolaan Usaha	Menghimpun dana abadi untuk keberlanjutan organisasi	Sudah ada usaha atau pemikiran enterpreneur	Menghimpun dana abadi untuk keberlanjutan organisasi	LSM dan Ormas tidak melakukan usaha swasembada, sebab mereka merasa hal itu bukan tujuan utamanya dan dapat mengganggu visi misi.	LSM-LSM yang fokus pada advokasi tidak memikirkan unit usaha untuk menyangga kegiatan organisasi.	LSM developmentalis, memiliki unit usaha yang mandiri dan mapan.	LSM dan Ormas tidak mengembangkan unit usaha, sebab sebagian besar pendanaan dapat diperoleh melalui Pemda.

Tabel 3. Peran Organisasi Masyarakat Sipil

ISU	YOGYA	DENPASAR	MATARAM	SAMARINDA	MAKASSAR	KENDARI	JAYAPURA
Pengawasan, Advokasi, dan Pendidikan Kewargaan							
Pengawasan terhadap negara	Ada peran pengawasan terhadap negara	Ada peran pengawasan terhadap negara	Ada peran pengawasan terhadap negara	Kegiatan pengawasan lebih banyak dilakukan oleh LSM Lokal yang bergerak di bidang lingkungan hidup dan kebijakan publik.	Kegiatan pengawasan oleh LSM lebih banyak dilakukan dengan memanfaatkan media komunikasi yang ada, baik formal maupun non formal (forum <i>hearing</i> di DPR, dialog dengan aparat Pemda, atau pernyataan sikap melalui media massa)	Kegiatan pengawasan lebih banyak dilakukan oleh LSM-LSM Advokasi yang baru terbentuk atau dibentuk sebagai respon terhadap suatu kasus.	LSM-LSM sangat hati-hati dengan aktivitas pengawasan terhadap negara, berkaitan dengan setting sosial politik yang masih diwarnai oleh konflik separatis.
Peran advokasi	Ada peran advokasi/ mediasi	Ada peran advokasi/ mediasi	Ada peran advokasi/ mediasi	Fungsi Advokasi dan Media Partisipasi masyarakat lebih banyak dilakukan oleh LSM-LSM cabang/perwakilan.	LSM-LSM melakukan advokasi dan memediasi partisipasi masyarakat dengan mengadakan pendampingan komunitas atau desa binaan.	Selain melakukan pendampingan komunitas atau desa binaan, LSM-LSM juga memberikan fasilitasi kredit mikro untuk masyarakat yang membutuhkan.	LSM melakukan advokasi kebijakan publik, advokasi masyarakat adat, dan memediasi partisipasi masyarakat melalui forum multi stakeholder yang diinisiasi oleh pemerintah.
Pendidikan Kewargaan	Ada peran pendidikan kewargaan	Ada peran pendidikan kewargaan	Ada peran pendidikan kewargaan	Ormas menjalankan peranan signifikan dalam pendidikan kewargaan, terutama dlm meminimiliasir potensi konflik antar etnis.	Pendidikan kewargaan tidak dilakukan secara spesifik, tetapi dilakukan sebagai bagian dari kegiatan-kegiatan LSM itu sendiri.	LSM melakukan kegiatan pendampingan sebagai bagian dari pendidikan kewargaan. Kegiatan yang spesifik berkaitan dengan hak-hak politik masyarakat biasa dilakukan menjelang momentum politik tertentu.	Tantangan utama yang dihadapi oleh LSM adalah isu separatisme. Beberapa LSM yang mengadakan kegiatan hak-hak warga sering dianggap memprovokasi warga (dialami oleh ELSHAM).

### 3.1 *Enabling Environment*

#### a) Peran Pemerintah

**Aspek Regulasi.** Terkait dengan regulasi, kenyataan yang ditemukan menunjukkan bahwa berbagai regulasi di tingkat pusat dan daerah direspon secara beragam oleh kalangan OMS (Organisasi Masyarakat Sipil). Masalah-masalah yang ditemui dalam kaitannya dengan regulasi antara lain: (1) kurang maksimalnya sosialisasi yang dilakukan sehingga regulasi tidak dipahami secara proporsional oleh kalangan aktivis OMS; (2) konsistensi penegakan aturan yang beragam di berbagai daerah khususnya sejak era pasca Orde Baru (era reformasi) dimana ada aturan yang diabaikan sementara di pihak ada aturan yang berusaha ditegakkan namun tidak direspon secara sama dan konsisten oleh aparat pemerintah di daerah, bahkan termasuk oleh kalangan LSM sekalipun; (3) adanya variasi implementasi berbagai aturan pada setiap daerah yang disesuaikan dengan lingkungan sosial politik di daerah bersangkutan.

**Aspek Partisipasi.** Dalam hal peran pemerintah untuk menciptakan ruang partisipasi yang terbuka, pada umumnya di berbagai daerah dikritik oleh kalangan LSM. Jika diletakkan dalam kerangka pembangunan demokrasi dan upaya pengembangan masyarakat sipil, menurut mereka, ruang partisipasi yang diberikan kepada warga itu sebenarnya masih terbatas, bukan partisipasi yang memberikan posisi warga secara bersifat otonom, tetapi lebih pada konteks partisipasi yang meletakkan posisi warga sebagai objek atau justifikasi belaka. Meskipun banyak yang mengakui bahwa dibanding era Orde Baru, kondisi partisipasi yang berkembang sekarang lebih baik, namun hal itu dinilai masih sesuai yang diharapkan.

**Aspek Pendanaan dan Pemberdayaan.** Dalam banyak hal, dana pemerintah jumlahnya banyak dikritik oleh kalangan OMS khususnya LSM karena dianggap terlalu mensyaratkan prosedur yang rumit untuk memperolehnya. Selain itu, hanya LSM tertentu terutama yang ada kaitannya dengan pejabat pemda yang memperoleh dana. Tetapi, alasan utama yang membuat sumber pendanaan dari pemerintah tersebut juga tidak menarik perhatian OMS, karena ada kecurigaan dan kekhawatiran akibatnya hanya akan mengganggu dan menghambat aktivitas kritis.

Terkait dengan program pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah, oleh banyak kalangan OMS pola pendekatannya dianggap masih menggunakan pendekatan “proyek”, bukan pada substansi sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini mengakibatkan program pemberdayaan dan dana pemerintah tidak hanya ditolak namun bahkan ditentang oleh banyak OMS yang menuntut agar yang dijadikan penekanan adalah pendekatan partisipatif dengan melibatkan suara dan perwakilan masyarakat yang sesungguhnya yang lebih dekat dengan aktivitas dan dapat ditangkap lebih mendalam oleh OMS.

**Akses Informasi.** Dalam hal akses informasi, kalangan LSM umumnya menganggap masih terbatas. Umumnya kalangan OMS menganggap bahwa pemerintah kurang menunjukkan keterbukaan ketika mereka hendak mengakses informasi yang dibutuhkan. Dalam mengakses informasi-informasi publik katakanlah seperti anggaran, kalangan OMS kebanyakan merasa menghadapi kesulitan. Jika akhirnya mereka memperoleh informasi, lebih sering menggunakan pendekatan personal dengan pemerintah.

#### b) Peran Masyarakat

Secara umum di berbagai daerah kenyataan yang ditemukan menunjukkan bahwa kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap OMS masih tetap bertahan. Meski demikian, ada hal yang menarik juga perlu dicatat yaitu bahwa di banyak daerah tertentu di sisi lain justru tidak dapat juga diabaikan terdapatnya gejala adanya degradasi atau *distrust* yang menunjukkan terjadinya kemerosotan kepercayaan masyarakat terhadap OMS khususnya LSM. Dalam kaitannya dengan nilai-nilai lokal yang ada di suatu masyarakat, pada kenyataannya nilai-nilai tersebut ada yang mendukung perkembangan masyarakat sipil dan di sisi lain ada pula yang sifatnya menghambat.

Walaupun konflik antara LSM dengan masyarakat tidak pernah terjadi secara terbuka dan walaupun tentu mungkin sangatlah kasuistik, di berbagai daerah keberadaan OMS khususnya LSM tidak begitu mendapatkan kepercayaan yang meluas untuk menjadi motor perubahan. Keberadaan LSM tidak dianggap sebagai *problem solver* untuk setiap masalah sosial. Karena itu pula, secara aktual LSM cenderung memiliki konstituen yang terbatas, tergantung pada isu yang diperjuangkannya seperti misalnya untuk pengembangan desa atau komunitas binaan dan garapan isu-isu yang spesifik lainnya. Hal ini menjadi keterbatasan bagi LSM karena tidak mungkin menekuni semua bidang isu yang justru amat kompleks dalam problem kehidupan keseharian masyarakat.

Kondisi lingkungan lainnya yang tidak kondusif dalam mendorong pertumbuhan dan kontribusi peran OMS adalah bersumber dari hubungan di antara sesama OMS atau LSM sendiri yang dalam banyak hal juga diwarnai oleh adanya saling kecurigaan, pengelompokan, dan persaingan di antara mereka. Hal ini diindikasikan antara lain dengan adanya kecenderungan untuk memetakan diri pada forum kerja yang dibentuk sendiri-sendiri, dan gambaran itu merupakan bentuk koalisi yang berbeda-beda.

Kondisi lingkungan yang juga tidak kondusif bagi peran LSM di Indonesia adalah bersumber dari hubungan pemerintah dan masyarakat sipil yang masih diwarnai adanya “*distrust*”. Di banyak daerah, berkembang pandangan umum dari kalangan pemerintah berdasarkan



hasil wawancara dari nara sumber Kesbangpol dan Bappeda yang melihat LSM sebagai unsur masyarakat yang seringkali mengganggu pemerintah. Pemerintah menganggap OMS bekerja tanpa konsep dan hanya sebagai tukang demo saja. Sementara di pihak LSM berkembang pandangan miring juga dengan menganggap bahwa pemerintah telah gagal dalam mewujudkan pembangunan masyarakat sipil.

Sementara itu dalam konteks hubungan antara OMS dengan entitas ekonomi seperti korporasi swasta, sebagaimana yang berkembang di banyak daerah, memperlihatkan hubungan yang cukup baik. Peran korporasi swasta melalui dana tanggung jawab sosial korporasi, misalnya untuk pelestarian lingkungan, membuka ruang bagi terciptanya hubungan baik dengan OMS.

### 3.2 Kapasitas Internal

#### a) Otonomi

Bagian ini berisi tentang generalisasi yang bisa ditarik dari aspek otonomi dari perkembangan dan dinamika organisasi masyarakat sipil, yang terdiri dari kemampuan organisasi masyarakat sipil untuk mengambil sikap yang mandiri, bebas dari intervensi pemerintah atau pihak-pihak eksternal, kemampuan mengorganisir diri dan mengelola sumber daya secara sukarela, dan kemampuan membangun jaringan dengan sesama organisasi masyarakat sipil, baik yang ada di daerah maupun dengan entitas masyarakat sipil di tingkat nasional dan internasional.

Aktifis-aktifis dan tokoh-tokoh LSM setuju bahwa LSM seharusnya menjadi lembaga mandiri, yang mampu bersikap tanpa campur tangan eksternal. Akan tetapi, kemandirian LSM di Indonesia masih menghadapi kendala dalam hal: (1) kemampuan mengorganisir diri secara profesional; (2) kemampuan membangun jaringan dengan lembaga-lembaga sejenis; (3) kemampuan mendorong voluntarisme; dan (4) kemampuan dalam pendanaan.

Khusus untuk voluntarisme para pengurus, motif pembentukan LSM menjadi faktor yang mempengaruhi tinggi rendahnya voluntarisme. Pada LSM-LSM yang dibentuk dengan semangat ideal normatif, sikap voluntarisme itu masih tinggi. Selain itu, lingkungan sosial politik di setiap daerah juga mempengaruhi tinggi rendahnya sikap voluntarisme dari pengurus-pengurus LSM.

#### b) Keswadayaan

Bagian ini berisi tentang kemampuan organisasi masyarakat sipil untuk melaksanakan aktivitas dengan pendanaan sendiri, yang berkaitan dengan penggalangan aksi partisipasi secara volunter, penggalangan dana dari pengurus, anggota, atau konstituennya, dukungan dana kemitraan dengan pemerintah, dukungan dana kemitraan dengan donor lain dan donor internasional, serta

dukungan dana fund raising yang dilakukan dari usaha-usaha mandiri organisasi masyarakat sipil bersangkutan.

Pada dasarnya keswadayaan sebagai sesuatu yang bersumber dari kemampuan OMS dalam upaya menggalang dukungan masyarakat, termasuk pengurus demi keberlanjutan aktivitasnya. Namun, hal ini menjadi persoalan yang sulit sebagaimana yang terungkap pada kebanyakan OMS yang menjadi objek penelitian, dan mungkin saja untuk sebagian besar OMS di Indonesia. Masalah utama OMS dari segi keswadayaan antara lain dukungan voluntarisme. Sebab kenyataannya dalam mendorong berkembangnya voluntarisme masyarakat adalah bahwa kemungkinannya amat tergantung pada ideologi dan pilihan peran sosial LSM sendiri yang kemudian diidentifikasi oleh masyarakat.

Umumnya LSM yang berhasil menggerakkan kegiatan dengan mengandalkan pengelolaan sumber dana sendiri baik dana pengurus atau konstituen lebih cenderung memperoleh dukungan secara sukarela dari masyarakat, ketimbang OMS yang kegiatannya hanya mengandalkan pendanaan dari bantuan donor atau pemerintah. Misalnya, di Sulawesi Tenggara, LSM-LSM yang memiliki unit usaha mandiri lebih dapat mendorong voluntarisme masyarakat dalam mendukung kegiatan-kegiatannya. Demikian juga di Nusa Tenggara Barat, misalnya LSM Santai, berhasil mendapatkan dukungan masyarakat karena masyarakat mengetahui bahwa LSM ini memiliki ideologi yang sesuai dengan kepentingan masyarakat, meskipun gerakan LSM Santai ini mendapat tentangan dari pemerintah berkenaan dengan program pemerintah dalam pengembangan kepariwisataan di Pulau Lombok.

#### c) Keswasembadaan

Persoalan yang dihadapi adalah bahwa faktor swasembada direspon secara berbeda-beda oleh kalangan OMS. Dalam hal ini kelihatannya belum ada kesepahaman di kalangan OMS tentang perlu tidaknya syarat kapasitas keswasembadaan. Dalam kenyataan yang ditemui, beberapa daerah memiliki sejumlah LSM yang berhasil membangun keswasembadaan, sementara pada beberapa daerah lain tidak ditemukan adanya LSM yang swasembada.

Di Kendari, semua LSM sepakat untuk swasembada, mengikuti model swasembada yang telah dicapai oleh Yascita, Sintesa dan Yayasan Sama. Sementara di Bali ada upaya ke arah swasembada. Misalnya, Mitra Bali yang sukses dalam usaha *fund rising*. Namun di Makassar, justru tidak ditemukan adanya LSM yang swasembada dan kalangan LSM di daerah tersebut pun berbeda LSM tidak perlu berswasembada.

### 3.3 Peran Organisasi Masyarakat Sipil Pengawasan Terhadap Negara

Para aktivis organisasi masyarakat sipil dan LSM menyadari peran sosial mereka sebagai pengawas

negara. Asumsi yang diterima secara umum adalah kekuasaan negara yang berada di tangan pemerintah seharusnya dibatasi dengan berbagai instrumen, termasuk pembatasan oleh masyarakat dengan pengawasan melalui media massa dan LSM. Akan tetapi dalam implementasinya, terdapat perbedaan pola dan bentuk pengawasan, dimana hal ini berkaitan dengan kondisi aktual sosial politik daerah tersebut. Di Mataram, dalam mendorong peran LSM untuk mengawasi pemerintah dalam proses pembuatan regulasi, LSM-LSM lokal menggunakan jaringan nasional yang mereka miliki secara individual. Selain itu, juga dikembangkan semangat bahwa LSM bukanlah teman pemerintah, tetapi mitra rakyat. Secara tidak langsung, LSM-LSM ingin menunjukkan bahwa aspirasi yang mereka sampaikan merupakan perwujudan keinginan masyarakat.

Di beberapa daerah, ada gejala dimana terdapat gejala ketidakpercayaan antara pemerintah dan LSM dalam konteks pengawasan ini. Pemerintah daerah cenderung sensitif dengan aktivitas pengawasan yang dilakukan oleh LSM, sebab berkaitan dengan *mindset* tentang dinamika politik lokal. Sementara di sisi lain, kalangan LSM juga beranggapan bahwa kritik yang mereka berikan kepada pemerintah pastilah tidak akan ditindaklanjuti. Pemerintah tetap saja akan berjalan dengan kebijakannya, sebab selama ini hampir tidak ada kebijakan pemerintah yang berubah karena desakan masyarakat.

Pada sebagian besar daerah penelitian, LSM yang bergerak dalam bidang lingkungan hidup dan hak asasi manusia sangat intensif melakukan fungsi pengawasan. Fenomena ini ditemui pada LSM lingkungan hidup di Samarinda, Jayapura, dan Mataram yang intensif mengkritik perusakan lingkungan oleh aktivitas pertambangan, atau di Denpasar, yang mengkritik perusakan lingkungan dan ekosistem alam akibat eksploitasi untuk kepentingan pariwisata. Sementara di Jayapura, masalah hak asasi manusia menjadi kepedulian utama banyak LSM yang menganggap pemerintah mengabaikan hak-hak masyarakat adat dalam proses-proses pembangunan.

Bentuk-bentuk pengawasan yang umum dilakukan oleh LSM pada setiap daerah umumnya bervariasi, akan tetapi terdapat pilihan yang sama dimana bentuk-bentuk tersebut ditemui pada setiap daerah, yaitu pernyataan melalui media massa, penyampaian aspirasi kepada lembaga legislatif, dan demonstrasi (unjuk rasa). Aksi mobilisasi buruh untuk pemogokan massal pernah beberapa kali dilakukan oleh LSM yang bergerak dalam bidang perburuan di Samarinda, tetapi hal itu tidak mendapat respon yang luas. Dalam kaitannya dengan implementasi fungsi pengawasan ini, faktor yang perlu mendapatkan perhatian bagi upaya penataan hubungan antara negara (pemerintah) dan entitas-entitas masya-

rakat sipil yang direpresentasikan oleh organisasi masyarakat sipil adalah "keberanian" para aktivis untuk mengambil resiko dalam berposisi dengan pemerintah. Pada daerah dengan karakter paternalistik dan masih menganggap pemerintah sebagai pamong atau pemimpin, apalagi secara aktual pemerintah merupakan institusi yang mempunyai kekuasaan, maka sikap ini sesungguhnya merupakan potensi yang positif untuk menjamin adanya pengawasan terhadap pemerintah yang dapat berlangsung terus-menerus.

Meskipun demikian, tampak adanya kelemahan dalam fungsi pengawasan yang dilakukan oleh LSM dan komponen-komponen organisasi masyarakat sipil di setiap daerah, yaitu aktivitas dalam pengawasan ini cenderung berlangsung sporadis, insidental, dan terfragmentasi. Belum ditemui adanya suatu gerakan bersama yang melibatkan seluruh entitas organisasi masyarakat sipil pada suatu daerah yang bersama-sama mengkritik kebijakan pemerintah. Seringkali ditemui, kebijakan pemerintah daerah yang dikritik oleh suatu LSM justru didukung oleh LSM lainnya. Gerakan-gerakan pengawasan ini juga biasanya berlangsung insidental dan merupakan reaksi. Belum ditemukan adanya gerakan sistematis yang melibatkan partisipasi seluruh LSM pada suatu daerah untuk pengawasan pemerintahan.

#### **Peran Advokasi dan Partisipasi Masyarakat**

Dalam kegiatan advokasi untuk mendorong partisipasi masyarakat, terdapat peluang bagi keterlibatan pemerintah dengan dukungan program dan pendanaan. Bentuk-bentuk mediasi yang dilakukan oleh LSM untuk mendorong partisipasi masyarakat adalah pendampingan, pemberdayaan masyarakat atau bantuan teknis untuk memperkuat kapasitas masyarakat. Di Kendari, pemerintah daerah memberikan dukungan pendanaan (meski dalam jumlah terbatas) untuk kegiatan pendampingan masyarakat oleh LSM. Di Papua, beberapa dinas teknis menerima usulan program pendampingan atau pemberdayaan masyarakat dari LSM yang akan diimplementasikan oleh LSM yang mengusulkan tersebut.

Kendala yang paling umum ditemui dalam menjalankan peran mediator partisipasi dan advokasi masyarakat adalah: (1) ketersediaan sumber daya di kalangan LSM yang diakui masih terbatas; (2) kebergantungan sumber pendanaan untuk melaksanakan program advokasi dan mediator partisipasi masyarakat; dan (3) kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi dan penerimaan masyarakat, terutama pada daerah-daerah rural.

Peran advokasi dan mediator partisipasi masyarakat merupakan salah satu cara untuk memperluas jangkauan pemerintah dalam fungsi pelayanan publik. Sebagaimana telah dipaparkan, keterbatasan aktual yang dihadapi oleh pemerintah ini sebenarnya dapat

dilengkapi (bukan digantikan) oleh keterlibatan LSM sebagai institusi yang lebih independen. Ruang ini seharusnya dapat dikembangkan oleh pemerintah secara proaktif. Pada beberapa pemerintah daerah, perlu ada perubahan cara pandang terhadap aktivitas LSM yang seringkali dituding sebagai tindakan provokasi masyarakat. Gejala ini masih ditemui pada aktivitas yang dilakukan oleh LSM di wilayah yang cenderung memiliki iklim sosial politik yang relatif masih menyimpang potensi konflik.

### **Pendidikan Kewargaan**

Isu peran pendidikan kewargaan merupakan salah satu isu yang relatif sulit diidentifikasi dalam penelitian ini. Kebanyakan aktivitas LSM dan organisasi masyarakat sipil tidak secara spesifik difokuskan pada kegiatan pendidikan kewargaan, namun mereka menganggap bahwa aktivitas LSM sebenarnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pendidikan kewargaan. Dalam hal ini, terdapat identifikasi yang berbeda antara aktivis LSM pada suatu daerah dengan daerah lain tentang substansi dan eksistensi dari pendidikan kewargaan.

Secara umum, bentuk-bentuk umum pendidikan kewargaan yang dilakukan oleh LSM dan organisasi masyarakat sipil antara lain: (1) telaah peraturan daerah; (2) pelatihan untuk isu-isu yang berkaitan dengan hubungan negara-masyarakat; (3) mediasi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi kepada lembaga-lembaga formal; dan (4) membangun kesadaran publik dengan kampanye berkaitan suatu isu tertentu.

Kendala yang umum dihadapi dalam melaksanakan pendidikan kewargaan ini adalah rentang atau cakupan konstituen yang terbatas (biasanya hanya pada komunitas atau masyarakat tertentu saja), atau isu-isu yang berkaitan dengan konteks lokal sehingga tidak mudah direplikasi di daerah lain. Keterbatasan cakupan konstituen ini misalnya tampak pada isu yang luas, misalnya ketika mengadakan pelatihan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah idealnya kegiatan seperti ini diikuti oleh warga masyarakat dalam jumlah yang besar. Namun dalam prakteknya, hanya masyarakat kelompok tertentu saja yang dicakup oleh program-program seperti ini.

Kelebihan yang merupakan kekuatan dari implementasi peran pendidikan kewargaan adalah kemampuan yang dimiliki oleh LSM untuk mengidentifikasi kebutuhan masyarakat tentang hak dan kewajiban sebagai warga negara. Kalangan aktivis LSM yang biasanya bersentuhan langsung dengan masyarakat dalam aktivitas kesehariannya lebih dapat menerjemahkan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat. Kemampuan ini kurang dimiliki oleh lembaga-lembaga pemerintahan yang formal, sehingga setiap program pendidikan kewargaan yang tidak melibatkan LSM dalam

perencanaannya cenderung bias. Sementara keterbatasan aktivis LSM dalam melaksanakan pendidikan kewargaan ini adalah terbatasnya kapasitas, khususnya pendanaan yang dapat diakses oleh kalangan LSM untuk melaksanakan pendidikan kewargaan tersebut. Berdasarkan data tentang organisasi dan perkembangan masyarakat sipil dibuatlah rekomendasi kebijakan rekomendasi kebijakan terkait dengan kontribusi dan peningkatan peran masyarakat sipil dalam proses konsolidasi demokrasi di Indonesia.

Sebagai kekuatan demokratisasi yang berperan penting dalam pengawasan terhadap negara, mediasi kepentingan masyarakat, dan pendidikan kewargaan, organisasi masyarakat sipil perlu melakukan penguatan internal dengan meningkatkan kemandirian dan keswadayaan. Untuk itu, kalangan organisasi masyarakat sipil sendiri perlu membangun kesepahaman bersama, baik pada level nasional maupun lokal, mengenai ruang lingkup kapasitas dan batasan peran yang seharusnya mereka jalankan.

Pemerintah, organisasi masyarakat sipil, dan lembaga-lembaga donor seharusnya mengaggas suatu mekanisme yang dapat disepakati bersama untuk mendorong peningkatan kemandirian organisasi masyarakat sipil, baik terhadap pemerintah maupun lembaga-lembaga donor. Komitmen ini perlu dibangun melalui proses dialog terus-menerus, baik pada tingkat nasional maupun lokal.

**Bagi Pemerintah Pusat:** 1) Pemerintah perlu memfasilitasi suatu forum partisipatif di tingkat nasional untuk organisasi masyarakat sipil yang bertujuan untuk menyusun kode etik bagi aktivitas organisasi masyarakat sipil sendiri, 2) Pemerintah perlu mengkoordinasikan berbagai program penguatan kapasitas organisasi masyarakat sipil (baik kebijakan maupun penganggaran) dengan berbagai stakeholder terkait, untuk membangun sinergi program, wilayah, maupun cakupan isu di seluruh wilayah Indonesia. Dalam 5 tahun ke depan, pemerintah melalui peran Kementerian Dalam Negeri perlu merumuskan kebijakan tentang keterlibatan masyarakat (*civic engagement*) dalam proses penyusunan kebijakan publik, 3) Pemerintah pusat perlu mengadakan koordinasi yang intensif dengan unsur-unsur pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan makro yang implementatif di seluruh wilayah.

**Bagi Pemerintah Daerah:** 1) Perlu diberikan ruang yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan operasional (khususnya dalam bentuk peraturan daerah propinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota) dalam pengembangan organisasi masyarakat sipil, sesuai dengan ciri khas sosial, ekonomi, dan politik di tingkat lokal, 2) Sebagai institusi perpanjangan pemerintah pusat, pemerintah daerah perlu mengembangkan inisiatif yang sesuai dengan konteks lokal dalam pembinaan LSM dan organisasi masyarakat sipil sebagai langkah

pertama yang seharusnya ditempuh dalam mengidentifikasi keberadaan dan aktivitas organisasi masyarakat sipil yang terdapat di masing-masing daerah, 3) Dalam membangun hubungan dengan kalangan organisasi masyarakat sipil, pemerintah daerah perlu mengembangkan sikap positif dalam merespon berbagai dinamika yang terjadi di daerah. Dalam konteks yang lebih konkrit, setiap upaya untuk mengkritik jalannya pemerintahan seharusnya dilihat sebagai upaya untuk turut serta berkontribusi dalam pengembangan dan pembangunan daerah yang dilakukan organisasi masyarakat sipil dengan cara yang khas.

**Bagi Kalangan LSM/NGO:** 1) Kalangan organisasi masyarakat sipil, khususnya LSM di tingkat lokal, perlu membangun komitmen bersama untuk membatasi peran-peran ideal normatif yang dapat diaktualisasikan dalam konteks pengawasan terhadap negara, peran advokasi dan media partisipasi warga, serta peran pendidikan kewargaan. Komitmen ini perlu dibangun untuk mengeliminasi aspek-aspek internal dan eksternal organisasi masyarakat sipil itu sendiri yang dapat mendistorsi pelaksanaan peran sosial organisasi masyarakat sipil, 2) Organisasi masyarakat sipil perlu menggagas suatu mekanisme bersama yang dapat menjamin independensi kelembagaan yang tergambar dalam aktivitas dan pendanaan organisasi, 3) Organisasi masyarakat sipil, terutama LSM yang berbasis advokasi, perlu melibatkan pertimbangan yang lebih luas dalam melaksanakan peran dan fungsinya sebagai bagian dari masyarakat sipil, termasuk dalam mengembangkan metode penyampaian aspirasi, advokasi, dan pendampingan pada masyarakat yang sejalan dengan nilai setempat (budaya atau agama).

#### 4. Simpulan

Hubungan negara masyarakat sipil di Indonesia sangat dipengaruhi oleh konteks lokal (budaya masyarakat dan budaya politik), karakter organisasi masyarakat sipil (*SDM dan manajemen, finansial, model gerakan, jaringan*), dan dinamika ekonomi politik lokal dan nasional. Fakta-fakta yang ada menunjukkan bahwa ciri-ciri khusus daerah seharusnya menjadi perhatian dalam perencanaan pengembangan masyarakat sipil.

Organisasi masyarakat sipil merupakan potensi penting bagi proses konsolidasi demokrasi di Indonesia. Terdapat banyak LSM di tingkat lokal yang telah memiliki kapasitas yang memadai dan mampu memberi pengaruh positif dalam mengelola hubungan negara dan masyarakat sipil. LSM ini kemudian menjadi patron (secara tidak langsung) bagi pertumbuhan LSM baru, dimana kemampuan dalam manajemen organisasi, pengelolaan pendanaan, dan kapasitas jaringan dengan lembaga-lembaga di tingkat nasional maupun internasional yang dimiliki dapat menjadi pendorong pertumbuhan organisasi masyarakat sipil yang sehat di tingkat lokal.

Pemerintah pusat cenderung lambat dalam menyesuaikan dan menata berbagai aturan perundang-undangan yang mengatur organisasi masyarakat sipil. Peran masyarakat dalam mendorong perkembangan LSM/organisasi masyarakat sipil di Indonesia cukup signifikan. Pada seluruh daerah penelitian ditemukan adanya respon yang positif dari masyarakat, dimana tidak ditemukan adanya kasus-kasus benturan antara aktivitas yang dilakukan oleh LSM dan organisasi masyarakat sipil dengan komunitas tertentu di daerah. LSM dan organisasi masyarakat sipil di Indonesia memiliki kapasitas yang sangat beragam, dimana hal ini mempengaruhi pula kemampuan mengimplementasikan peran. LSM umumnya sepakat dengan prinsip-prinsip kemandirian dan keswadayaan, namun tidak seluruh LSM dapat mengimplementasikannya.

Sebagian besar LSM menjalankan peran pengawasan terhadap negara dan peran advokasi/media partisipasi warga. Implementasi peran ini dilakukan dalam bentuk yang beragam di setiap daerah, namun secara umum bentuk-bentuk yang umum adalah dengan penyampaian aspirasi (demonstrasi atau unjuk rasa), telaah kebijakan publik, atau dengan mendampingi masyarakat untuk penguatan kapasitas. Masyarakat memberikan respon positif terhadap implementasi peran-peran tersebut, sementara belum seluruh jajaran pemerintah daerah memberikan respon yang sama.

#### Daftar Acuan

- Almond, G. (1988). The Return to the State. *American Political Science Review*, 82, 853-874.
- Baso, A. (1999). *Civil Society versus Masyarakat Madani*. Jakarta: Pustaka Hidayah.
- Cohen, J.L., & Arato, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts: MIT.
- Cula, A.S. (2006). *Rekonstruksi Civil Society: Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Deden, R.M., & Dewi N. (ed.) (1999). *Pembangunan Masyarakat Madani dan tantangan Demokratisasi di Indonesia*. Jakarta: LSAF dan TAF.
- Diamond, L. (1994). Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, 5, 4-17.
- Gramsci, A. (1971). *Selection from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.
- Hann, C., & Elizabeth D. (Ed.) (2005). *Civil Society: Challenging Western Model*. New York: Routledge.
- Hikam, M.A.S. (1995). *The State, Grassroots Politics and Civil Society: A Study of Sosial Movements Under*

- Indonesia's New Order* (1989-1994). Disertasi Doktoral, University of Hawaii.
- Hikam, M.A.S. (1997). *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Hughes-Freeland, F. (1999). Outward Appearances: Dressing State and Society in Indonesia. *American Anthropologist*, 101, 691-693.
- Janoski, T. (2009). Democracy as Problem Solving: Civic Capacity in Communities Across the Globe. *Contemporary Sociology*, 38, 552-58.
- Keyfitz, N. (1988). The Asian Road to Democracy. *Society*, 26, 71-78.
- Krasner, S.D. (2000). *Organized Hypocrisy*. Princeton: University Press.
- Krasner, S.D. (1984). Approaches to the State Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16, 12-19.
- Nodlinger, E.A. (1983). On The Autonomy of The Democratic State. *Australian Journal of Politics & History*, 29, Issue 1, 187-190.
- Nyman, M. (2006) *Democratizing Indonesia: The Challenges of Civil Society in the Era of Reformasi*. Copenhagen: NIAS Press.
- Parera, F.M. & Utama, J. (1999). *Masyarakat Versus Negara: Paradigma Baru Membatasi Dominasi Negara*. Jakarta: Kompas.
- Raharjo, D.M. (1999). *Masyarakat Madani: Agama, Kelas Menengah, dan Perubahan Sosial*. Jakarta: LP3ES.
- Rauf, M. (1991). Pendekatan-pendekatan dalam Ilmu Politik. *Jurnal Ilmu dan Budaya*, XIII (7), 19-23.
- Rozi, S. (2005). *Hubungan Negara dan Masyarakat Dalam Resolusi Konflik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Penelitian politik, LIPI.
- Skocpol, T. (2001). *Negara dan Revolusi Sosial*. Jakarta: Erlangga.
- Smart, A. (2008). Social Capital. *Anthropologica*, 50, 409-417.
- Sparingga, D.T. (1997). Hegemony and Logic of the New Order. *Jurnal Dinamika HAM*, 1.
- Surbakti, R. (1993). Perspektif Kelembagaan Baru Mengenai Hubungan Negara dan Masyarakat. *Jurnal Ilmu Politik*, 14.
- Tornquist, O. (2000). Dynamics of Indonesian Democratization. *Third World Quarterly*, 21, 383-424.