

Masyarakat Sipil, Modal Sosial dan Tata Pemerintahan yang Demokratis

Suharko *

Abstract

Discourse and promotion of democratic governance in developing countries has been part of agendas and interests of international donor agencies. This article shows that donor agencies closely refer to the Neo-Tocquevillian school in promoting democratic governance in developing countries that entering political transition towards democracy. This school argues that civil society organizations (CSOs) have potentials dan capability in developing democratic governance through building social capital. In the line of this argument and mapping out of the diversity of CSOs, this article argues that although Indonesian CSOs face some serious problems, to some extent, they contributed in promoting democratic governance.

Kata-kata kunci:

Masyarakat sipil; modal social; tata pemerintahan;

Pengantar

Konsep tata pemerintahan bukanlah konsep baru; ia setua usia sejarah manusia itu sendiri (Weiss, 2000). Akan tetapi konsep ini

• *Suharko* adalah staf pengajar jurusan dan pascasarjana Sosiologi Fisipol UGM.

menjadi bagian dari perdebatan intelektual sejak 1980-an. Meskipun ada konsensus bahwa konsep tata pemerintahan (*governance*) umumnya lebih luas ketimbang konsep pemerintah (*government*), definisi tata pemerintahan bervariasi secara substansial. Berbagai organisasi internasional dan ahli memiliki definisi sendiri-sendiri tentang tata pemerintahan. Misalnya, Bank Dunia mendefinisikan tata pemerintahan sebagai cara menjalankan kekuasaan dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial suatu negara, dan UNDP mendefinisikannya sebagai pelaksanaan otoritas administratif, politik dan ekonomi untuk mengelola persoalan-persoalan negara di semua tingkatan (Weiss, 2000).

Sejak awal 1980-an, konsep '*good governance*' (GG) atau tata pemerintahan yang baik telah memasuki diskursus-diskursus pembangunan dan khususnya agenda-agenda riset dan aktifitas lainnya yang didanai oleh donor. Sering dikemukakan bahwa tata pemerintahan yang baik merupakan prakondisi yang diperlukan bagi pembangunan yang berhasil. Ide tata pemerintahan yang baik ini merupakan sebuah ortodoksi baru setelah para donor barat, khususnya Bank Dunia pertama kali memperkenalkan GG sebagai solusi untuk problem pembangunan di Afrika pada akhir 1980-an.¹ Donor memasukkan GG sebagai syarat politik dari bantuan pembangunan sejak awal 1980-an, khususnya melalui program penyesuaian struktural (*structural adjustment program-SAP*). Dengan adanya persyaratan politik semacam itu, negara-negara peminjam harus mereformasi tata pemerintahan mereka.

Menurut Leftwich (2000: 109-115), ada empat faktor utama yang mempengaruhi antusiasme terhadap konsep dan pengembangan GG. Yang pertama adalah pengalaman program penyesuaian struktural pada 1980-an. Program ini merupakan paket ekonomi dan langkah institusional yang disponsori oleh IMF, Bank Dunia dan donor bilateral lainnya. Elemen utama dari program penyesuaian struktural adalah

¹ Akan tetapi, penting untuk dicatat bahwa ide, pemikiran dan bahasa yang diasosiasikan dengan tata pemerintahan tidak mempunyai asal-usul di dunia ketiga atau dalam konteks kebijakan bantuan pembangunan, tetapi berasal dari negara-negara maju pada tahun 1980-an seiring dengan pergeseran organisasional dan konseptual dari administrasi publik ke '*new public management*' (NPM) (Leftwich, 2000: 117)

pasar yang kompetitif, terbuka dan bebas yang diawasi secara minimal oleh negara. Yang kedua adalah dominasi politik neo-liberalisme di Barat. Ide GG yang berkembang di dalam IMF dan Bank Dunia juga merefleksikan munculnya pandangan neo-liberal di dalam teori ekonomi dan politik sejak akhir 1970-an di negara-negara Barat, khususnya AS dan Inggris. Faktor ketiga yang mendorong ketertarikan terhadap promosi GG adalah karena ambruknya rezim-rezim komunis di Eropa Timur. Nasib komunisme memberikan penegasan kepada teori neo-liberal bahwa sistem kolektif non-demokratis tak akan mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan tak mampu untuk menghasilkan perubahan yang bermakna. Faktor yang terakhir, gerakan-gerakan pro-demokrasi di negara-negara berkembang telah memicu bangkitnya minat terhadap pembentukan tata pemerintahan yang demokratis. Gerakan tersebut memberikan basis legitimasi bagi kebijakan pemberian bantuan pembangunan dari negara-negara Barat kepada negara-negara berkembang dan dapat dikatakan bahwa kebijakan ini sejalan dengan tuntutan rakyat di negara-negara berkembang untuk menciptakan GG.

Persoalan yang kemudian mengemuka adalah apa dan bagaimana nalar teoritis yang dijadikan dasar pijakan bagi para donor dan seluruh agen ikutannya untuk mewujudkan ide dan pelebagaan GG di negara-negara berkembang yang umumnya memasuki fase transisi menuju demokrasi. Tulisan ini bertujuan untuk, pertama, memaparkan fondasi teoritis yang memayungi berbagai upaya kebijakan dan program aksi untuk mengembangkan GG, yakni perspektif Neo-Tocquevillian tentang masyarakat sipil (MS) atau *civil society* dan modal sosial atau *social capital* (SC), dan kedua, menakar potensi MS di Indonesia dalam mengembangkan *democratic (good) governance* dengan memetakan ragam dan persebaran organisasi-organisasi masyarakat sipil, dan dengan mengidentifikasi problem-problem yang mereka hadapi. Namun demikian, sebelum penyajian menyentuh dua bagian utama tersebut, secara singkat akan dipaparkan wacana kritisisme terhadap konsep GG yang kemudian melahirkan konsep *democratic governance* (DG).

Dari *Good Governance* ke *Democratic Governance*

Makna *good governance* bervariasi (Rhodes, 2000; Santiso, 2000) dan tidak ada konsensus tentang bentuk GG itu sendiri. Merujuk ke Leftwich (2000: 118-123) tiga kategori atau level makna bisa dibedakan, mulai dari yang paling inklusif sampai ke yang paling sempit: level sistemik (*systemic* atau *regime*), level politik, dan level manajerial/administratif.

Level pertama dan yang paling inklusif adalah "tata pemerintahan tingkat sistemik atau rezim." Dalam pengertian ini, GG mengacu kepada sistem politik dan relasi sosio-ekonomi yang diatur oleh aturan yang disepakati atau secara lebih longgar oleh suatu rezim. Meskipun pengertian rezim dapat berbeda-beda, rezim kapitalis demokratik yang dipimpin oleh negara yang minimal diusulkan oleh para pemimpin Barat pada KTT Houston 1990.

Makna GG yang lebih terbatas dan politis disebut "*participatory politics*" (politik partisipatoris) dan (terkadang) pemerintah yang demokratis (*democratic government*). Sementara makna ini jelas dianut oleh rezim ekonomi pasar bebas dan demokratis, GG secara eksplisit berarti bahwa suatu negara memperoleh legitimasi dan otoritas, yang berasal dari mandat partisipatif (meski tidak selalu 'demokratis') dan dibangun berdasarkan gagasan liberal tradisional tentang pemisahan yang tegas antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial. Ini juga mencakup pemilihan umum yang bebas secara berkala untuk memilih anggota legislatif, yang memiliki wewenang untuk mengawasi kekuasaan eksekutif. Pandangan ini dianut oleh sebagian besar pemerintah di Barat, OECD, dan UNDP. Khususnya untuk UNDP, konsep GG adalah bagian dari promosi pembangunan berkelanjutan, yang menekankan pada partisipasi publik, akuntabilitas dan transparansi.

Bank Dunia terutama mengajukan kategori ketiga yang lebih sempit. Dari perspektif administratif dan manajerial, GG berarti pelayanan publik secara terbuka, dapat dipertanggungjawabkan, independen, efisien, dan bebas dari korupsi serta mengabdikan kepada kepentingan publik. Singkatnya, GG sama dengan manajemen pembangunan yang baik. Bank Dunia menekankan empat elemen utama dari GG yang juga merupakan area utama dari manajemen sektor

publik: akuntabilitas pejabat pemerintah, kerangka hukum untuk pembangunan, informasi yang dapat diandalkan dan mudah diakses, dan transparansi untuk memperkuat tanggung jawab, mencegah korupsi, dan menstimulasi proses konsultatif antara pemerintah dengan kepentingan swasta untuk perumusan kebijakan publik.

Belakangan ini muncul wacana konseptual untuk lebih menekankan makna GG pada level kedua dari kategori Leftwich dengan terminologi '*democratic governance*'. Tidak mengherankan jika terminologi ini telah banyak dipakai dalam komunitas pembangunan internasional dan diskursus akademik. Santiso (2000) menyatakan bahwa istilah ini pertama kali diajukan oleh Inter-American Development Bank (IDB) sebagai "*new cure*" baik bagi pembangunan di negara-negara yang tengah mengalami proses transisi demokrasi dan bagi ketidakefektifan bantuan pembangunan. Sementara Bank Dunia tetap menggunakan istilah GG dalam pengertian ekonomi dan administratif, IDB melangkah lebih jauh dengan secara eksplisit mempromosikan agenda yang lebih politis. Perbedaan antara kedua konsep tersebut adalah bahwa sementara istilah GG lebih menekankan pada reformasi ekonomi dan kebijakan, khususnya melalui kebijakan yang didasarkan pada pinjaman, istilah '*democratic governance*' menekankan reformasi politik dan institusional. Singkatnya, tata pemerintahan yang demokratis menekankan pada dimensi politis dari pembangunan dan lingkungan institusional tempat kebijakan publik dibuat.

Menurut Santiso (2000: 153), terminologi DG dirasa lebih tepat karena mengkaitkan dua konsep penting yakni demokrasi dan *good governance*. Konsep DG menunjukkan bahwa demokrasi dan GG bersifat saling melengkapi dan bergantung. Keduanya adalah dua sisi dari koin yang sama, yang dapat dimasukkan ke dalam satu konsep tata pemerintahan demokratis. Keduanya juga melihat problem pembangunan yang sama dari dua perspektif yang berbeda, yang pertama dari perspektif politik dan yang kedua dari perspektif ekonomi. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa istilah tata pemerintahan yang demokratis mencerminkan konvergensi antara perspektif politik dan ekonomi dan antara reformasi politik dan ekonomi.

Konsep tata pemerintahan yang demokratis, menurut Burnell (2000) dan Crawford (2000) juga mencerminkan konvergensi dari tiga

agenda dan domain bantuan donor. Pada prinsipnya, kebijakan donor dapat dibedakan ke dalam tiga bentuk utama bantuan dan promosi, yakni bantuan-bantuan untuk demokrasi, *good governance*, dan hak asasi manusia. Demokrasi dan *good governance* adalah konsep yang elastis, merentang mulai dari makna yang sempit ke makna yang luas. Hak asasi manusia juga mencakup hak-hak sipil dan kebebasan sipil yang terkait erat dengan demokrasi dan tata pemerintahan. Dapat dikatakan bahwa meskipun persoalan inti dari tiga bentuk utama bantuan itu tidak sama, belakangan ini ada kecenderungan untuk memandangnya sebagai bersifat saling mendukung, jika bukannya saling bertautan satu sama lain.

Brinkerhoff (2000) mengatakan bahwa tata pemerintahan yang demokratis mengkombinasikan ciri-ciri dari rezim politik yang memberikan warga negara hak untuk mengatur diri sendiri (demokrasi) dengan struktur dan mekanisme yang dipakai untuk mengelola persoalan publik sesuai dengan aturan dan prosedur yang disepakati (tata pemerintahan). Ia mendefinisikan tata pemerintahan yang demokratis sebagai, "*a set of procedures that assures meaningful competition among broad participation in the choice of leaders and policies, and in the allocation of societal resources; and a high degree of civil, political, and economic liberties*" (Brinkerhoff, 2000: 602).

Selanjutnya, para ahli memberikan penekanan yang berbeda-beda terhadap unsur-unsur tata pemerintahan yang demokratis. Santiso (2000) menekankan pada akuntabilitas dan transparansi, aturan hukum dan anti-korupsi, serta partisipasi dan desentralisasi. Meskipun Brinkerhoff (2000) menekankan pada elemen demokratis yang serupa, dia menambahkan penekanan pada pluralisme kebijakan, reformasi negara, dan penghargaan atas hak asasi manusia.

Tulisan ini mengacu pada beberapa komponen utama dari tata pemerintahan yang demokratis yang diajukan oleh Weiss (2000). Meskipun ia masih menggunakan istilah *good governance* dalam pengertiannya yang luas, ia menggarisbawahi beberapa elemen utama dari tata pemerintahan yang demokratis sebagai berikut:

more than multiparty elections, a judiciary and a parliament ... universal protection of human rights, non-discriminatory laws, efficient, impartial and rapid judicial processes, transparent public agencies, accountability for decisions by public

officials, devolution of resources and decision making to local levels from the capital, and meaningful participation by citizens in debating public policies and choices (Weiss, 2000: 801).

Unsur-unsur dari tata pemerintahan yang demokratis tersebut merepresentasikan beberapa komponen utama dari demokrasi, *good governance* dan hak asasi manusia yang akhir-akhir ini diusung oleh para donor. Dalam kaitan ini, telah diyakini secara luas bahwa MS memiliki peran krusial dalam mengembangkan dan mewujudkan pelembagaan DG.

Masyarakat Sipil: Perspektif Neo-Tocquevillian

Menurut Hyden (1997; 1998), perdebatan kontemporer tentang MS dapat dikategorikan ke dalam empat perspektif utama yang memiliki perbedaan jelas dalam fokus dan pokok perhatian (lihat tabel 1). Dari empat perspektif tersebut, setidaknya di Amerika Serikat, perspektif asosiasional atau biasa juga disebut dengan perspektif Neo-Tocquevillian adalah yang paling dominan. Tulisan ini, untuk seterusnya, akan merujuk kepada perspektif dominan ini.

Tabel 1
Perdebatan perspektif kontemporer tentang *civil society*

<i>Perspektif</i>	<i>The regime school</i>	<i>The neo-liberal school</i>	<i>The Association School</i>	<i>The Post-Marxist School</i>
Fokus	Bagaimana menciptakan aturan main dan rezim lebih demokratis	Pentingnya reformasi struktural guna mendukung penguatan pemilikan pribadi	Pentingnya asosiasi-asosiasi yang otonom dan aktif	Pentingnya struktur-struktur sosial yang dibentuk oleh kekuatan ekonomi dominan
Pokok perhatian	Isu konstitusional – mekanisme legal yang membatasi resiko penyalahgunaan kekuasaan	Hubungan antara kapitalisme / pasar dan demokrasi – kebijakan penyesuaian struktural	Masyarakat sipil memperkuat demokrasi	Munculnya gerakan sosial yang kuat untuk perubahan fundamental
Pengggagas utama	O'Donnell & Schmitter (1986); Bratton & van de Walle (1994); Hyden (1992)	Przeworski (1990); Mancur Olson (1983)	Diamond (1994); Stepan (1985); Putnam (1993); NGOs	Rueschemeyer, Stephens & Stephens (1992)
Asal usul filosofis	Locke	Thomas Paine	Tocqueville	Hegel, Gramsci

Sumber: Hyden (1997; 1998)

Pada dataran konseptual, merujuk ke Foley & Edwards (1996), sebenarnya terdapat dua versi luas tentang pengertian MS (tabel 2).

Tabel 2
Dua pengertian *civil society* menurut Foley dan Edwards

<i>Civil Society I</i>	<i>Civil Society II</i>
Kemampuan kelompok-kelompok asosiasional umumnya dan kebiasaan-kebiasaan asosiasi khususnya untuk melindungi pola-pola keadaban yang melekat dalam tindakan-tindakan warga di dalam masyarakat yang demokratis	Suatu lingkup tindakan yang independent dari negara dan yang mampu menggerakkan resistensi terhadap rejim tiranis. ²
Penggagas utama: A. Tocqueville, A. Smith, Ferguson, R. Putnam, dll	Penggagas utama: A. Michnik, J.Kuron dan teoritisi "redemocratization" di Amerika Latin

Dari dua konseptualisasi tersebut, MS dapat diartikan sebagai aktor/agen (*civil society I*) dan arena/realm (*civil society II*). Hyden (1997) menegaskan bahwa MS adalah arena tempat asosiasi-asosiasi berkompetisi untuk mempengaruhi, dalam interaksinya dengan negara atau organisasi-organisasi antar pemerintah, dan sekaligus adalah agen pada dirinya sendiri. Tulisan ini merujuk kepada dua pengertian MS tersebut, meskipun di sejumlah bagian lebih menekankan pada pengertian MS sebagai aktor.

Merujuk kepada pengertian MS sebagai aktor atau agen, maka istilah yang biasa dipergunakan adalah *Civil Society Organizations* (CSOs) atau Organisasi Masyarakat Sipil (OMS). Hyden (1998) membedakan antara OMS dalam pengertian minimalis dan maksimalis. Dalam pengertian yang pertama, OMS hanya mencakup mereka yang secara politis dan '*civic*' benar-benar melindungi dan memperjuangkan norma-

² Dalam nada yang kurang lebih sama, Diamond (1999: 221) mendefinisikan *civil society* sebagai "bidang atau kehidupan sosial terorganisasi yang terbuka, sukarela, mengatur diri sendiri, secara parsial mampu mencukupi dirinya sendiri, otonom dari negara, dan terikat oleh tatanan legal atau aturan-aturan yang disepakati"

norma demokratis. Asosiasi-asosiasi ekonomi dan produksi biasanya tidak termasuk dalam pengertian ini. Mereka lebih ditempatkan sebagai bagian dari masyarakat ekonomi (*economic society*). Dalam pengertian yang kedua, OMS adalah semua organisasi atau asosiasi yang berada di luar sektor negara. Mereka mencakup dari organisasi ketetangaan yang kecil-lokal hingga organisasi-organisasi berbasis keanggotaan berorientasi nasional.

Bagi Diamond (1999), OMS adalah organisasi atau asosiasi yang ada di luar negara, bersifat bebas dan independen. OMS biasanya merupakan organisasi-organisasi yang memiliki karakter sekunder daripada primer. OMS mencakup serangkaian organisasi baik yang formal maupun informal, yang dapat dikategorikan sebagai berikut:

- a. Bersifat ekonomis : asosiasi dan jaringan produktif dan komersial;
- b. Bersifat kultural: institusi dan asosiasi religius, etnis, komunal, dan asosiasi-asosiasi lain yang mempertahankan hak-hak, nilai-nilai, keyakinan dan simbol kolektif;
- c. Bersifat informasional and edukasional: organisasi-organisasi yang memiliki bidang gerak pada produksi dan diseminasi (baik untuk tujuan perolehan profit atau tidak) pengetahuan, ide, berita dan informasi publik;
- d. Berkaitan dengan kepentingan (*interest*): kelompok-kelompok yang berupaya memajukan atau mempertahankan kepentingan-kepentingan fungsional atau material bersama untuk para anggotanya, seperti serikat buruh, kelompok profesional, dll;
- e. Berkaitan dengan pembangunan (*developmental*): organisasi-organisasi yang mengumpulkan sumberdaya dan bakat-bakat individual untuk memperbaiki infrastruktur, kelembagaan dan kualitas kehidupan komunitas;
- f. Berorientasi isu (*issue-oriented*): gerakan untuk perlindungan lingkungan, reformasi agraria, perlindungan konsumen, hak-hak perempuan, etnis minoritas, kelompok adat, kaum *difable*, dan korban-korban lain dari diskriminasi dan penyalahgunaan kekuasaan;
- g. Berorientasi *civic*: kelompok-kelompok non-partisan yang berupaya memperbaiki sistem politik dan membuatnya lebih

demokratis, seperti kelompok-kelompok yang bekerja untuk HAM, pendidikan dan mobilisasi pemilih, pemantauan pemilu, pengungkapan praktek-praktek korupsi, dll; dan

- h. Berhubungan dengan "*the ideological marketplace*", aliran informasi dan ide-ide, yang mencakup kelompok-kelompok yang mengevaluasi dan mengkritisi negara, seperti media massa yang independen, dan area-area yang lebih luas dari aktivitas kultural dan intelektual yang otonom, seperti universitas, kelompok pemikir (*think tanks*), kelompok teater, dll (Diamond, 1999).

OMS dapat dibedakan dari kelompok-kelompok lain dalam masyarakat dari lima karakteristik berikut. *Pertama*, OMS memiliki kepedulian yang berhubungan dengan tujuan-tujuan publik daripada tujuan-tujuan privat. OMS dapat diakses oleh warga dan terbuka bagi deliberasi publik. Inilah yang membedakan OMS dari masyarakat parokial yang eksklusif dan cenderung bersifat rahasia.

Kedua, OMS berhubungan dengan negara dalam berbagai cara namun tidak berupaya untuk memenangkan kontrol atas atau posisi di dalam negara. OMS tidak berupaya untuk "*govern the polity as a whole*". Apa yang ingin diraih oleh OMS dari negara biasanya berkaitan dengan perubahan kebijakan, reformasi kelembagaan, akuntabilitas negara, dan seterusnya.

Ketiga, OMS memperjuangkan pluralisme dan diversitas. OMS menghindari tendensi untuk menjadi kelompok fundamentalis agama, gerakan millenarian, dan chauvinisme etnis. OMS juga tidak berupaya memonopoli ruang-ruang politis dan fungsional dalam masyarakat.

Keempat, OMS tidak berupaya mewakili serangkaian kepentingan yang utuh dari orang per orang atau suatu komunitas. Lebih dari itu, OMS merepresentasikan kepentingan kelompok yang berbeda-beda atau meliputi aspek-aspek yang beragam dari suatu kepentingan.

Kelima, OMS juga berbeda dari fenomena demokrasi yang telah maju yang oleh Putnam (1993) disebut sebagai komunitas yang beradab (*civic community*) (Putnam et.al, 1993). *Civic community* bisa lebih sempit atau lebih luas dari konsep *civil society*. Dikatakan lebih luas karena ia mencakup seluruh asosiasi di luar negara, dan disebut lebih sempit

karena ia hanya meliputi asosiasi-asosiasi yang terstruktur secara horisontal yang melibatkan ikatan-ikatan yang kurang lebih bersifat mutual, kooperatif, simetris, dan saling mempercayai. Sebaliknya, Putnam tidak memasukkan banyak organisasi yang sebenarnya lebih aktif dalam mereformasi politik atau membela HAM dalam kategorinya tentang *civic community*. Karena itu, untuk menghindari tautologi yang menyamakan masyarakat sipil dengan segala sesuatu yang demokratis, mulia, dan baik, masyarakat sipil harus diperjelas ke dalam suatu pengertian yang membedakannya dari arena yang lebih umum dan luas dari kehidupan asosiasional (*independen*) (Diamond, 1999: 226).

Perlu dicatat pula bahwa tidak semua OMS memiliki potensi yang sama untuk mengembangkan tata pemerintahan yang demokratis atau demokrasi secara umum. OMS dapat mengaktualisasikan potensi itu manakala mereka memenuhi kriteria-kriteria berikut. *Pertama*, secara internal OMS memiliki struktur yang demokratis yang antara lain ditandai oleh rekrutmen anggota yang terbuka, adanya prinsip persamaan dalam organisasi, dll. *Kedua*, OMS memiliki tingkat pelembagaan yang tinggi yang meliputi otonomi, kemampuan adaptasi, koherensi dan kompleksitas. *Ketiga*, dalam dirinya OMS memiliki '*civicness*' yang antara lain mencakup toleransi, kepercayaan (*trust*), kerjasama, dan sebagainya. *Keempat*, OMS selalu menghargai dan mengembangkan pluralisme. *Kelima*, OMS mempunyai ciri '*density*' atau dukungan rakyat yang luas (Diamond, 1999; Hadenius & Uggle, 1996)

Dengan kata lain, hanya masyarakat sipil yang 'bersemangat' dan berani (*vibrant civil society*) yang memiliki kontribusi positif bagi pengembangan demokrasi secara luas termasuk di dalamnya dalam pengembangan tata pemerintahan yang demokratis. Masyarakat sipil yang demikian dicirikan oleh pluralisme (jumlah, ukuran dan variasi) kepentingan yang diorganisasikan, memiliki orientasi demokratis (memperjuangkan nilai-nilai kewargaan), dan mengembangkan partisipasi politik (penggunaan yang aktif dari hak-hak dan kewajiban sipil dan formasi kepemimpinan baru) (Biekart, 1999: 35).

Terdapat tendensi yang kuat, terutama di kalangan donor asing, bahwa OMS yang kuat dan berani direpresentasikan oleh komunitas NGO. Bahkan NGO ditempatkan sebagai agen kunci dalam setiap proses demokratisasi. Argumen dasarnya adalah bahwa sementara NGO

merupakan bagian dari MS, mereka memperkuat MS melalui berbagai aktivitasnya, yang pada gilirannya mendukung proses demokrasi (Mercer, 2002).

Tulisan ini mengajukan argumen bahwa meskipun suatu MS yang kuat dan berani telah terbentuk, bukan berarti bahwa dengan sendirinya DG akan mudah dihadirkan. Studi Putnam (1993) di Italia Utara dan studi-studi lain yang mengkonfirmasi menunjukkan bahwa MS memiliki kontribusi positif kepada demokrasi (baca: *democratic governance*) melalui kreasi modal sosial (*social capital*). Ini mengandaikan bahwa MS yang kuat tersebut harus berjalan (*work*) dan untuk itu diperlukan modal sosial. Dalam alur kaitan antara variabel MS dan DG, modal sosial merupakan variabel yang mengantari keduanya (*interviening variable*). Bagian selanjutnya memaparkan upaya mengembangkan DG melalui pemupukan modal sosial yang akhir-akhir ini sangat gencar dipromosikan oleh agen-agen pembangunan internasional.

Membuat Masyarakat Sipil Berjalan: Membangun Modal Sosial

Jika MS merujuk ke suatu arena tempat warga secara bersama-sama mengejar kepentingan-kepentingan kolektif mereka, maka modal sosial merujuk ke perekat (*the glue*) yang mengikat warga masyarakat secara bersama, menjadi kumpulan dari jaringan sosial dan institusi, norma-norma sosial (seperti kerjasama), dan nilai-nilai atau atribut sosial (khususnya *trust*). Singkatnya, modal sosial adalah "*a convenient shorthand for what makes societies work*" (Edwards, 1999).

Tidak seperti modal fisik dan modal manusia, modal sosial dapat meningkat atau sebaliknya menurun. Modal sosial akan meningkat manakala digunakan dan sebaliknya akan menurun tatkala tidak dipergunakan.

Putnam (1993) mendefinisikan modal sosial sebagai "*features of social organization that can improve the efficiency of society*". Menurutny terdapat tiga bentuk modal sosial: *social trust*, *social norms* (terutama norma-norma resiprositas), dan jaringan-jaringan horisontal dari '*civic engagement*'. Bentuk atau komponen terpenting dari modal sosial adalah *social trust*. Dengan merujuk ke Hirschman (1984), yang mendefinisikan *trust* sebagai "*moral resource*", yakni "*resource whose supply increases*

rather than decreases through use and which become depleted if not used", Putnam menyatakan bahwa *trust* mendasari kerjasama sehingga semakin tinggi level *trust* dalam komunitas, semakin tinggi pula kerjasama yang bisa dihasilkan. Pada gilirannya, kerjasama itu sendiri mereproduksi *trust*. Akumulasi modal sosial yang terus menerus inilah yang menurutnya merupakan bagian krusial dari cerita di balik Italia yang '*civic*' (Putnam, 1993: 170-1).

Social trust muncul dari dua sumber yang saling terkait, yakni norma resiprositas dan jaringan *civic engagement*. Norma-norma ditanamkan dan dilestarikan melalui sosialisasi dalam masyarakat. Terdapat dua norma resiprositas: *balanced reciprocity* dan *generalized reciprocity*. Yang pertama adalah pertukaran barang-barang dengan nilai yang setara secara simultan, sedangkan yang kedua merupakan relasi pertukaran yang terus menerus, yang mungkin pada suatu saat tidak seimbang namun melibatkan perasaan saling mengharapkan, dan keuntungan yang diperoleh sekarang harus dibalas di masa datang. *Generalized reciprocity* yang mewujud, seperti dalam relasi persaudaraan, merupakan komponen yang sangat produktif dari modal sosial.

Jaringan *civic engagement* seperti asosiasi ketetanggaaan, kelompok-kelompok kesenian (*choral societies*), koperasi, klub-klub olahraga, partai-partai berbasis massa, dan kelompok-kelompok aksi kolektif lainnya merepresentasikan interaksi horisontal yang intens. Semakin padat jaringan-jaringan itu dalam komunitas, warga masyarakat semakin mampu untuk bekerja sama dalam mencapai tujuan-tujuan yang saling menguntungkan. Jaringan *civic engagement* mempunyai beberapa efek yang menguntungkan, seperti melindungi norma-norma resiprositas, memfasilitasi komunikasi dan memperbaiki aliran informasi yang berkaitan dengan kesalingpercayaan antar individu, dan mematrikan kisah-kisah kerjasama yang sukses di masa lalu yang dapat menjadi penunjuk arah kultural bagi kerjasama di masa datang (Putnam, 1993: 173-4).

Ketiga bentuk modal sosial tersebut bersifat saling memperkuat dan kumulatif. Akan ada lingkaran tak berujung ketika suatu komunitas mempertontonkan suatu tingkat kerjasama, *trust*, norma resiprositas dan *civic engagement* yang tinggi. Inilah yang disebut dengan '*the civic community*'. Tradisi-tradisi '*civic*' ini tetap dimiliki oleh para warga untuk

mengatasi berbagai problem tindakan kolektif baru di Italia Utara. Putnam sampai pada kesimpulan bahwa:

historically norms and networks of civic engagement have fostered economic growth, not inhibited it. This effect continues today... Similarly civic associations are powerfully associated with effective public institutions... social capital, as embodied in horizontal networks of civic engagement, bolsters the performance of the polity and the economy. (Putnam, 1993: 176).

Kontroversi dan debat masih terus berlangsung mengiringi konsep dan bangunan argumen Putnam ini. Putnam pun memperkuat argumen-argumennya dengan studi di AS melalui bukunya *'Bowling Alone'* (2000). Alur argumen Putnam itulah yang mendasari berbagai program aksi untuk membangun modal sosial sebagai prasyarat menumbuhkembangkan DG bahkan juga pembangunan ekonomi dan pemberantasan kemiskinan di negara-negara berkembang. Laiknya modal-modal lainnya, modal sosial bisa diinvestasikan dan kemudian dipanen. Investasi dilakukan melalui serangkaian program aksi yang umumnya didanai oleh para donor (asing). Panen yang diharapkan adalah kinerja DG yang makin melembaga.

Melekat dalam argumen tersebut adalah asumsi bahwa setiap masyarakat di dalam dirinya memiliki *'stock of social capital'* dan mewarisi bentuk-bentuk modal sosial (*endowment of social capital*), seberapa pun kadarnya, dan yang setiap saat bisa didayagunakan. Asumsi seperti ini telah melahirkan banyak riset di berbagai tempat untuk mengukur kadar *stock of social capital*. Instrumen-instrumen riset dan piranti statistik pun digagas dan diterapkan (simak hasil-hasil karya tentang modal sosial di website the World Bank). Dari sana pun lahir semacam optimisme bahwa manakala kadar *stock of social capital* didapati tinggi di suatu masyarakat atau suatu negara, maka harapan dan peluang untuk terciptanya bangunan DG dan bahkan juga kinerja pembangunan ekonomi yang berkelanjutan akan menjadi suatu kenyataan.

Sampai di sini bisa disimpulkan sementara bahwa dalam kaitan dengan wacana tentang MS, hadirnya DG dimungkinkan melalui dua prasyarat. Yang pertama, DG dapat tercipta jika tumbuh MS (sebagai arena dan/atau agen) yang bersemangat, otonom dan independen dari negara. Yang kedua adalah bahwa relasi-relasi yang terbangun diantara

para OMS dan antara OMS dengan negara dilandasi dan dibingkai oleh komponen-komponen modal sosial, yakni *social trust*, norma-norma resiprositas dan kerjasama, dan jaringan-jaringan atau aliansi-aliansi untuk pencapaian tujuan kolektif.

Organisasi Masyarakat Sipil di Indonesia

Sebagaimana pengalaman negara-negara yang memasuki era transisi politik menuju demokrasi setelah kejatuhan rejim otoriter, organisasi masyarakat sipil (OMS)³ tumbuh pesat di Indonesia. OMS yang tumbuh bisa mencakup organisasi yang informal dan formal, dan berskala dari komunitas hingga nasional. Organisasi ini juga terlibat dalam beragam aktivitas dari penyediaan pelayanan kebutuhan praktis sehari-sehari hingga upaya untuk mempengaruhi kebijakan negara.

Perubahan politik yang terjadi setelah pengunduran diri Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 mengakhiri iklim politik yang membatasi ruang gerak dan aktifitas OMS ini pada masa Orde Baru (Orba). Perubahan politik tersebut melahirkan atmosfir baru dalam kehidupan dan dinamika aktivitas OMS. Dilaporkan bahwa banyak OMS dibentuk baik di Jakarta maupun daerah-daerah lainnya. Sebagai contoh, SMERU memperkirakan ada sekitar 20.000 OMS (baca: Ornop/LSM) di seluruh Indonesia⁴ yang bergerak di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, advokasi, dan litigasi (SMERU, 2000).

OMS memiliki bidang gerak yang sangat beragam dan tidak jarang bersifat tumpang tindih satu dengan yang lainnya. Kondisi politik yang lebih terbuka dan demokratis dan krisis ekonomi yang mendera Indonesia sejak pertengahan 1997 sampai tingkat tertentu telah menggeser isu utama yang ditangani OMS. Seiring dengan proses transisi menuju demokrasi dan kebijakan donor untuk membantu proses tersebut, OMS, khususnya yang berorientasi advokasi, mulai mengembangkan isu *good governance*, reformasi sistem pemilu,

³ Istilah OMS mencakup berbagai ragam organisasi antara lain NGO (Non-government Organization), Ornop (Organisasi Non-pemerintah), LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), Ormas (organisasi kemasyarakatan, organisasi massa), lembaga kemasyarakatan, dan Orsos (organisasi sosial).

⁴ Sampai 1996, Depdagri mendaftarkan 8.000 OMS (LSM) di seluruh Indonesia (Kompas, 2 November 1996). Angka yang sama dicatat oleh ADB (ADB, 1999).

pengawasan pembangunan, dan isu-isu spesifik lainnya. OMS yang secara khusus menggarap bidang pengembangan masyarakat, menciptakan dan mengimplementasikan program mereka sendiri untuk mengatasi krisis ekonomi.

Perkembangan yang demikian telah menambah keragaman yang dimiliki oleh OMS, yang tercermin dalam variasi bentuk organisasi, bidang gerak atau isu, kegiatan dan juga kepentingan. Cara yang paling sederhana untuk memetakan keragaman OMS adalah berdasarkan parameter keanggotaan (*membership*). Basis keanggotaan menjadi parameter penting, karena ada atau tidaknya sifat keanggotaan dalam suatu organisasi akan mempengaruhi struktur dan mekanisme organisasi, pertanggungjawaban, model pelayanan, dan lain-lain. Secara umum, OMS dapat dibedakan ke dalam dua kategori, yakni yang berbasis keanggotaan (*membership based*) dan yang tidak berbasis keanggotaan (*non membership based*). Namun perlu diperhatikan pula bahwa masing-masing kategori memiliki variasi sendiri. Ini tercermin dari bidang gerak yang sangat variatif, dari yang berorientasi rekreasional hingga politis, dari yang level organisasinya di tingkat lokal hingga nasional dan tidak jarang punya jaringan di tingkat internasional, dan lingkup kegiatannya yang bisa mencakup satu isu spesifik-tunggal hingga beragam isu sekaligus.

a. OMS yang tidak berbasis keanggotaan

Kategori OMS ini terdiri dari beragam tipe yang masing-masing memiliki sifat tersendiri dan menentukan arah dan tujuannya sendiri-sendiri.

- a). OMS berorientasi isu spesifik dan pembangunan, atau biasa disebut dengan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) atau Ornop (Organisasi Non-pemerintah). LSM umumnya terlibat secara aktif dalam berbagai isu pembangunan, seperti pembangunan komunitas akar rumput, advokasi kebijakan, lingkungan hidup, penguatan masyarakat sipil, pembaruan tata pemerintahan, dan aktivitas-aktivitas lain untuk mendukung kemandirian masyarakat. LSM bisa meliputi kelompok advokasi lingkungan, organisasi bantuan hukum, institusi pelatihan, perhimpunan konsumen, dan yayasan berorientasi pembangunan lainnya.

Meskipun memiliki latar belakang, pandangan, organisasi dan praktek yang berbeda-beda, mereka memiliki nilai dasar dan tujuan yang sama yang diarahkan untuk mempromosikan keadilan dan pembangunan berkelanjutan, hak asasi manusia, demokrasi dan pemberdayaan rakyat. Sebagian besar LSM domestik dan luar negeri yang beroperasi di Indonesia berbadan hukum sebagai yayasan.

Tipe OMS ini eksis dan tersebar luas di seluruh Indonesia, khususnya di beberapa daerah dan kota seperti Bandung, Yogyakarta, Surabaya, Medan, Aceh, Pontianak, Ujung Pandang dan sebagainya. Akan tetapi, secara umum, LSM/Ornop yang mapan dan berpengalaman biasanya berbasis di Jakarta. Beberapa jaringan dan koalisi Ornop/LSM menempatkan sekretariat dan kegiatan utamanya di Jakarta.

- b). Organisasi pelayanan kesejahteraan sosial. Istilah yang biasa digunakan adalah organisasi kesejahteraan sosial atau organisasi sosial (disingkat Orsos). Penamaan organisasi ini dan kegiatan-kegiatan yang dilakukan mengacu kepada Undang-Undang Kegiatan Kesejahteraan Sosial No. 6/1974. Orsos umumnya menjalankan aktivitas yang berhubungan dengan permasalahan kesejahteraan sosial sebagaimana dirumuskan oleh Depsos. Permasalahan kesejahteraan sosial meliputi dua puluh kategori, antara lain: anak terlantar, anak nakal, penyandang cacat, orang jompo, pengemis, gelandangan, anak jalanan, tuna susila, mantan narapidana, dan sebagainya. Orsos berfokus pada upaya pelayanan kesejahteraan sosial bagi kelompok-kelompok orang marginal tersebut, seperti melalui tindakan penyantunan, pengembangan, penyembuhan dan rehabilitasi sosial. Sebagian di antara Orsos juga telah mulai bergerak melampaui kegiatan pelayanan dan masuk ke kegiatan-kegiatan yang berhubungan advokasi kebijakan. Yang terakhir ini terutama menonjol pada organisasi-organisasi yang mendampingi anak-anak jalanan dan komunitas adat atau, yang secara semena-mena sering disebut masyarakat terasing.

Orsos bisa berbentuk yayasan, perkumpulan atau organisasi lainnya yang didirikan oleh warga negara di sektor kesejahteraan sosial. Departemen Sosial telah membentuk dua level organisasi

payung untuk mengkoordinasikan kegiatan Orsos, yakni BK3S (Badan Koordinasi Kegiatan Kesejahteraan Sosial) di tingkat daerah, dan DNIKS (Dewan Nasional Indonesia untuk Kesejahteraan Sosial) di tingkat nasional.

- c). Organisasi amal (*granting organization*). Organisasi ini memberikan bantuan dana untuk Ornop/LSM, Orsos, individu-individu dan keluarga tertentu yang membutuhkan dan kelompok masyarakat lainnya. Organisasi-organisasi amal yang berorientasi keagamaan dan bersifat karitatif berkembang cukup pesat dan mampu menggalang dana yang besar, seperti Dompot Du'afa, Dana Kemanusiaan Kompas, dll. Organisasi ini juga telah berkembang di bidang lingkungan hidup, seperti DML (Dana Mitra Lingkungan) dan Yayasan Kehati. Perusahaan dan pelaku-pelaku bisnis juga telah mengembangkan organisasi ini dengan menyisihkan keuntungan yang mereka peroleh, dan menyalurkannya dalam bentuk beasiswa, sumbangan bencana alam, dll.
- d). Organisasi semi-pemerintah. Terutama pada masa Orba, pemerintah Indonesia membentuk organisasi semi pemerintah untuk mengimplementasikan berbagai program pembangunan. Kebanyakan dari organisasi semi pemerintah dibentuk di tingkat lokal dan digunakan untuk fungsi-fungsi administratif dan pelayanan publik bagi komunitas yang terbatas. Yang bisa digolongkan sebagai organisasi semi pemerintah antara lain adalah PKK (Perkumpulan Kesejahteraan Keluarga), LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa), dan lembaga-lembaga bentukan badan-badan pemerintah lainnya.
- e). Organisasi semi-bisnis. Organisasi bisnis yang memiliki kepedulian pada permasalahan-permasalahan sosial telah membentuk organisasi masyarakat untuk menjalankan fungsi-fungsi dukungan dan layanan kepada kelompok masyarakat yang membutuhkan. Motif lain, yang acapkali disembunyikan adalah organisasi dibentuk untuk mengakomodasi tuntutan para pekerja atau buruh, atau sebagai alat untuk membangun citra baik perusahaan. Organisasi semi bisnis diwakili oleh yayasan-yayasan yang didirikan oleh perusahaan negara atau swasta, seperti YMM

(Yayasan Mitra Mandiri yang didirikan oleh United Way International) dan YDBA (Yayasan Dana Bhakti Astra yang didirikan oleh perusahaan Astra), dll (Hadiz, 1999).

b. OMS berbasis keanggotaan

Sebutan yang biasa dilekatkan kepada tipe organisasi ini adalah organisasi massa atau organisasi kemasyarakatan, keduanya sering disingkat dengan Ormas. Organisasi ini terutama melayani kepentingan dan kebutuhan para anggotanya. Namun, banyak Ormas yang juga sekaligus melayani kebutuhan masyarakat umum atau publik.

Ormas pun memiliki variasinya sendiri. Secara umum Ormas dapat dibagi lagi menjadi organisasi yang berhubungan dengan bisnis, seperti KADIN (Kamar Dagang dan Industri), HIPMI dan asosiasi-asosiasi bisnis lainnya, organisasi yang dibentuk dan dijalankan oleh pemerintah, seperti KNPI (Komite Nasional Pemuda Indonesia), SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia), HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia), dan sebagainya, serta organisasi masyarakat yang dibentuk secara otonom oleh warga masyarakat. Bentuk yang disebut terakhir itu mencakup koperasi, organisasi pemuda dan pelajar, profesional, akademik, kewargaan, organisasi berbasis agama, hobi dan organisasi berorientasi kultural dan rekreasional.

Dalam kenyataannya, terdapat paralelitas bahkan tumpang tindih di antara OMS. OMS yang berbasis keanggotaan (Ormas) dan OMS yang tidak berbasis keanggotaan (Ornop/LSM dan Orsos) seringkali mempunyai kepedulian, kegiatan dan tujuan yang kurang lebih sama. Beberapa organisasi berbasis agama seperti NU (Nahdatul Ulama), Muhammadiyah, PGI (Persatuan Gereja-gereja Indonesia) dan KWI (Konferensi Waligereja Indonesia) secara khusus melakukan fungsi di luar orientasi dasar mereka yang berupa penyebaran ajaran agama (dakwah). Didorong oleh tujuan dan misi untuk mengimplementasikan prinsip ajaran agama dalam kehidupan sehari-hari, organisasi-organisasi tersebut merumuskan dan menerapkan berbagai program untuk mengatasi permasalahan umat, seperti kemiskinan, keterbelakangan, kesenjangan dan sebagainya. Mereka biasanya mendirikan organisasi dan yayasan yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan pendidikan, kesehatan dan sektor-sektor pembangunan lainnya. Dengan

membentuk berbagai yayasan (amal usaha), Muhammadiyah, misalnya, memiliki bermacam-macam lembaga pendidikan, mulai dari taman kanak-kanak sampai universitas, dan juga memiliki banyak rumah sakit dan poliklinik.

Lebih jauh, organisasi-organisasi berbasis keagamaan ini membentuk Ornop/LSM perantara (LSAF, 1999; Eldridge, 1995). Sebagai contoh, Lakpesdam NU (Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia), YKS-Paramita, LOPS (Lembaga Oikumene Pengembangan Swadaya), dan LPPS (Lembaga Penelitian dan Pengembangan Sosial) adalah beberapa organisasi berorientasi pembangunan yang didirikan oleh, secara berurutan, NU, Walubi (Perwalian Umat Budha Indonesia), PGI, dan KWI. Mereka secara struktural merupakan bagian dari organisasi berbasis agama. Di samping itu, terdapat pula Ornop/LSM berorientasi pembangunan dan isu spesifik yang secara kultural diasosiasikan dengan organisasi berbasis keagamaan. P3M dan LKiS biasanya berhubungan dengan NU, sedangkan Yayasan Bina Swadaya dan YSS (Yayasan Sosial Soegyopranoto) terkait erat dengan Gereja Katolik (Ibrahim, 1992).

Problem-problem OMS dalam Mengembangkan DG

Perkembangan dan keragaman OMS, sebagaimana dipaparkan di atas, menunjukkan, sampai derajat tertentu, bahwa MS di Indonesia memiliki potensi untuk terlibat dalam upaya-upaya membangun DG. Hampir semua ragam OMS yang dikategorisasikan oleh Diamond (1999) terdapat dan berkiprah aktif di Indonesia. Tanpa harus melebihi-lebihkan, dengan merujuk khusus ke komunitas NGO/LSM, OMS sejak masa Orde Baru telah menunjukkan keterlibatan yang aktif dalam mendorong reformasi tata pemerintahan di Indonesia baik pada masa orde baru (Eldridge, 1995; Riker, 1998) maupun paska orde baru (Suharko, 2003). Bahkan, diantara begitu banyak kategori OMS, NGO/LSM merupakan komponen MS yang paling aktif menentang politik otoritarian orde baru (Uhlen, 1997).

Atmosfir politik yang terbuka dan demokratis paska Orde Baru secara hipotetis tentunya juga semakin membuka kesempatan politik bagi OMS untuk lebih terlibat aktif dalam upaya-upaya mengembangkan DG. Namun demikian, penilikan lebih lanjut

menunjukkan bahwa baik secara mikro-internal OMS sendiri maupun secara makro-eksternal masih ditemukan sejumlah problem yang dapat membatasi aktualisasi dan realisasi potensi-potensi OMS dalam mengembangkan DG.

Pada lingkup mikro-internal OMS, terutama dengan merujuk ke komunitas NGO/LSM, telah sering dikemukakan bahwa meskipun mereka mengklaim memperjuangkan nilai-nilai demokratis, pada dirinya sendiri, mereka sering mengabaikan nilai-nilai tersebut, sebagaimana tampak dari mekanisme rekrutmen yang cenderung tertutup dan gaya kepemimpinan yang patronistik. Sejumlah NGO/LSM juga ditengarai menerapkan praktek-praktek koruptif dalam menjalankan aktivitasnya. Lebih dari itu, perpecahan internal juga kerap kali mencuat ke permukaan, yang untuk sebagian bersumber dari persaingan-persaingan individual dan tendensi-tendensi dominasi. Relasi-relasi yang berkembang diantara mereka acapkali juga diwarnai oleh persaingan yang tidak sehat terutama karena terbatasnya akses ke sumber-sumber pendanaan. Kesemua itu bisa membatasi hadirnya kreasi modal sosial, terutama yang berkaitan dengan *generalized-social trust* dan norma-norma kerjasama dan resiprositas yang sangat dibutuhkan manakala mereka terlibat dalam aksi-aksi mempromosikan DG.

Pada lingkup makro politik, meskipun ruang politik terbuka lebar, lingkungan kebijakan yang tersedia tidak sepenuhnya mendukung. *Pertama*, UU No.8/1985 yang dilandasi oleh keinginan untuk melakukan kontrol yang ketat terhadap eksistensi dan fungsi OMS masih belum dicabut dan dibiarkan menggantung. Tendensi kontrol yang berlebihan dalam UU tersebut antara lain tampak dari keharusan OMS untuk menganut ideologi negara, Pancasila, sebagai azas tunggal organisasi, kewajiban untuk mendaftarkan organisasinya dan membentuk organisasi payung dan harus menerima pengawasan (pembinaan) pemerintah, persetujuan untuk memperoleh bantuan asing, dan ancaman pembekuan sementara atau bahkan pembubaran oleh pemerintah.

Ketentuan-ketentuan itu telah menjadi bertentangan dengan berbagai produk perundangan yang dihasilkan setelah reformasi bergulir. Sebagai contoh, pencantuman Pancasila sebagai satu-satunya

asas pendirian suatu organisasi kini sudah tidak lagi berlaku. Pembubaran suatu organisasi oleh pemerintah juga merupakan sesuatu yang melampaui kewenangannya dan bertentangan dengan semangat menjunjung peradilan yang jujur.

Kedua, UU Yayasan yang umumnya menjadi basis legal OMS mengidap ambiguitas antara beorientasi sosial-non profit dan beorientasi bisnis-pro profit. Pemerintah memberlakukan Undang-undang No. 16/2001 tentang Yayasan pada 6 Agustus 2001, yang merupakan undang-undang pertama yang secara spesifik mengatur yayasan. UU ini sebenarnya telah ditunggu-tunggu oleh kalangan yang risau tentang kejelasan dan jati diri yayasan sebagai badan hukum. Dalam maknanya yang paling sederhana, yayasan (*foundation*) merujuk kepada suatu bentuk organisasi yang memiliki tujuan sosial dan idealistik tertentu, tidak memiliki keanggotaan, dan sama sekali tidak memiliki motif mencari untung. Namun, menilik isi UU ini, sifat dasar dari yayasan tidak sepenuhnya tertuang dalam pasal-pasal UU tersebut. Draft akhir dari undang-undang ini pada kenyataannya adalah hasil dari kompromi antara kelompok kepentingan yang ingin memperlakukan yayasan sebagai entitas pro-laba dan kelompok kepentingan yang ingin agar yayasan menjadi organisasi murni nir-laba. Pertentangan dan kompromi ini terjadi karena UU ini dimaksudkan secara politis untuk mengatur banyak yayasan yang mengenakan topeng⁵ sosial guna menutupi motif utama mereka sebagai entitas bisnis.

Undang-undang itu juga mengatur mayoritas Ornop/LSM yang berbentuk yayasan. Meskipun sebagian kalangan Ornop/LSM merasakan adanya keperluan terhadap adanya UU yayasan, sebagian diantara mereka menyatakan keberatan karena UU ini memberi peluang pemerintah untuk mengontrol mereka, seperti kontrol yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru. Sebagaimana ditetapkan dalam pasal 11 undang-undang tersebut, yayasan hanya dapat memperoleh status hukum setelah Menteri Kehakiman dan HAM dan Kanwilnya di daerah telah mensahkannya. Ornop/LSM menganggap bahwa pasal itu

⁵ Penyusunan UU ini, untuk sebagian, adalah karena desakan IMF sebagai bagian dari persyaratan pinjaman. Akan tetapi, tidak ada keraguan bahwa undang-undang ini membatasi atau mengontrol praktek bisnis semacam itu, yang dilakukan oleh kroni maritan presiden Soeharto (Forum Keadilan, 15 Juli 2001; Tempo, 23 Juli 2001).

memberi peluang kepada pemerintah untuk mengontrol eksistensi mereka (Tempo, 23 Juli 2001; Forum Keadilan, 15 Juli 2001).

Dari persoalan-persoalan yang terkait dengan dua UU tersebut terlihat bahwa negara pasca Orba sebenarnya belum mengembangkan instrumen kebijakan yang memadai untuk mendorong perkembangan OMS. Yang tampak adalah negara cenderung membiarkan begitu saja OMS tumbuh berkembang sendiri dengan aneka ragam kepentingan, isu dan kegiatannya. Ini sekaligus juga menunjukkan bahwa negara tidak mampu menjalankan fungsi pengarahan, koordinasi dan fasilitasi secara memadai terhadap OMS yang merupakan aset penting dalam pengembangan tata pemerintahan yang demokratis.

Rekomendasi Aksi untuk Pelembagaan DG

Potensi-potensi yang dimiliki oleh ragam OMS untuk melembagakan DG akan lebih teraktualisasi manakala dua agenda aksi berikut terfasilitasi.

a. Penerapan prinsip self-regulation OMS

Dari dinamika historis perkembangan OMS di Indonesia, terdapat tendensi kuat bahwa OMS selalu menentang upaya pemerintah untuk membuat pengaturan dan pengawasan yang ketat. Mereka juga menyatakan keberatan atas berbagai produk perundangan yang bersifat penyeragaman dan mengabaikan entitas mereka yang heterogen. Ini tentu saja bukan berarti bahwa mereka tidak menyukai atau tidak menganggap penting adanya aturan sebagai rambu-rambu organisasi. Banyak diantara mereka, terutama dari kalangan organisasi profesi telah mengembangkan beragam Kode Etik sesuai dengan profesi dan bidang garap masing-masing. Ini membuktikan bahwa sampai derajat tertentu OMS bisa mengatur diri mereka sendiri, yang biasanya dilakukan melalui Kode Etik yang mereka rumuskan sendiri pula. Kesempatan dan bahkan fasilitasi bagi OMS untuk mengatur diri mereka sendiri juga berpeluang untuk menjadi arena mereka mengembangkan modal sosial sebagai pelumas gerak dan aksi mereka dalam memperjuangkan terlembaganya DG.

b. Penciptaan lingkungan kebijakan yang kondusif

Sebagaimana di negara-negara demokratis, pemerintah biasanya menciptakan lingkungan kebijakan yang mendukung keberadaan dan perkembangan sektor OMS. OMS pun memiliki independensi dan otonomi organisasi. Kondisi seperti ini memungkinkan keunggulan komparatif yang dimiliki oleh OMS dan organ-organ pemerintah bisa lebih didayagunakan daripada saling dipersaingkan. Untuk menciptakan kondisi yang ideal tersebut, yang pada gilirannya bisa mewujudkan berbagai bentuk kerjasama yang sejati dan saling menguntungkan, pemerintah tidak bisa membiarkan begitu saja keberadaan dan perkembangan OMS, atau sebaliknya melakukan pengaturan dan pengawasan yang ketat.

Dalam kaitan ini, satu hal yang terpenting adalah menghindari regulasi yang berlebihan dan persyaratan-persyaratan administratif yang tidak efisien dan sulit untuk diterapkan di lapangan yang hanya mengarah kepada birokratisasi tanpa keuntungan praktis. Yang diperlukan kemudian adalah adanya kerangka legal yang fasilitatif dan kebijakan yang mendukung bagi OMS. Ini akan memungkinkan pemerintah untuk mengembangkan kebijakan yang koheren dan konsisten terhadap OMS. Dalam konteks ini, pencabutan UU No.8/1985 berikut peraturan-peraturan turunannya, dan revisi atas UU Yayasan perlu segera dilakukan. Lebih dari itu, setiap upaya penyusunan UU baru atau revisi atas UU yang sudah ada selayaknya memperhatikan keragaman dari OMS, dan proses penyusunannya harus melibatkan secara penuh OMS. *****

Daftar Pustaka

- ADB. 1999. A Study of NGOs: Indonesia. Available at: <http://www.adb.org/NGOs/docs/NGOIndonesia.pdf>
- Biekart, Kees. (1999). *The Politics of Civil Society Building: European Private Aid Agencies and democratic Transitions in Central America*. Utrecht: International Books and Transnational Institute.
- Brinkerhoff, Derick W. (2000). 'Democratic Governance and Sectoral Policy Reform: Tracing Linkages and Exploring Synergies.' *World Development*, vol.28, no.4, pp. 601-615.
- Burnell, Peter. (2000). 'Democracy Assistance: the State of the Discourse.' Dalam Peter Burnell (ed), *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*. London: Frank Cass Publishers.
- Crawford, Gordon. (2000). 'Promoting Democratic Governance in the South.' *The European Journal of Development Research*, Vol. 12, No.1, June, pp 23-57
- Diamond, Larry. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Eldridge, Philip J. (1995). *Non-Government Organizations and Democratic Participation in Indonesia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Foley, Michael W. & Edwards, Bob. (1996). 'The Paradox of Civil Society.' *Journal of Democracy*, Vol.7, No.3.
- Gordenker, Leon dan Weiss, Thomas G. (1995). 'Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions.' *Third World Quarterly*, Vol. 16, No.3, pp. 357-387.
- Grix, Jonathan. 2001. Social Capital as a Concept in the Social Sciences: the Current State of the Debate, *Democratization*, Vol.8 No.3.

- Hadenius, Axel & Ugglå, Fredrik. (1996). 'Making Civil Society Work, Promoting Democratic Development: What Can States and Donors Do?' *World Development*, Vol.24, No.10, pp1621-1639.
- Hadiz, Vedi R. (1999). *Organisasi Sumber Daya Masyarakat Madani dan Pembangunan di Asia Tenggara: Kasus Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan and the Synergos Institute.
- Hirschman, Albert O. (1984). *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*. New York: Pergamon Press.
- Hyden, Goran. (1997). Civil Society, Social Capital, and Development: Dissection of a Complex Discourse, *Studies in Comparative International Development*, Vol.32, Issue.1.
- Hyden, Goran. (1998). 'Building Civil Society at the turn of the millenium.' Dalam John Burbidge (ed.), *Beyond Prince and Merchant*, New York: PACT publication
- Ibrahim, Rustam. (1992). 'Perkembangan LSM dan Pembangunan di Indonesia: Suatu Pengantar.' Dalam *Pengembangan Swadaya Nasional, Tinjauan ke Arah Persepsi yang Utuh (Developing National Self-reliance: Perspective toward an Integrated Perception)*. Jakarta: LP3ES.
- Leftwich, Adrian. (2000). *States of Development, On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge: Polity Press.
- LSAF. 1999. *Gerakan Keagamaan dalam Penguatan Civil Society, Analisis Perbandingan Visi dan Misi LSM dan Ormas Berbasis Keagamaan (Religion Movement in Strengthening Civil Society, Comparative Analysis of Vision and Mission of LSM and Religion-based Societal Organizations)*. Jakarta: LSAF and the Asia Foundation.
- Mercer, Claire. (2002). 'NGOs, Civil Society and Democratization: a Critical Review of the Literature.' *Progress in Development Studies* 2,1, pp. 5-22.

- Pemerintah Indonesia. 2001. Undang-undang Republik Indonesia No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan (the Law No. 16/2001 on the Foundation). Jakarta: Cabinet Secretary.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rhodes, R.A.W. (2000). 'Governance and Public Administration.' Dalam Jon Pierre (ed). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Riker, James V. (1998). *The State, Institutional Pluralism, and Development from Below: the Changing Political Parameters of State-NGO Relations in Indonesia*. PhD Dissertation, Cornell University.
- Santiso, Carlos. (2000). 'Towards Democratic Governance: the Contribution of the Multilateral Development Banks in Latin America.' Dalam Peter Burnell (ed). *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*. London: Frank Cass Publishers.
- Suharko. (2003). *NGO-Government Relations and Promotion of Democratic Governance in Indonesia (1966-2001)*. Ph.D dissertation, tidak dipublikasikan.
- Uhlen, Unders. (1997). *Indonesia and the "Third Wave of Democratization": The Indonesian Pro-Democracy Movement in a Changing World*. London: Curzon Press.
- Weiss, Thomas G. (2000). 'Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges.' *Third World Quarterly*, Vol. 21, No.5, pp. 795-814.
- Woolcock, Michael. & Narayan, Deepa. (2000). 'Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy.' *The World Bank Research Observer*, vol.15, no.2, August.