

CIVIL SOCIETY DI INDONESIA: SUATU TANTANGAN

Sunyoto Usman

Abstract

The idea of civil society has become an important discourse in the recent Indonesian political arena. This article discusses the possibility and challenge of developing civil society in Indonesia. Despite acknowledge the existence of the element of civil society in Indonesia, this article argues that there are obstacle to overcome in order to materialize civil society in Indonesia.

Kata-kata kunci: *civil society; tata pemerintahan; negara Orde Baru*

Pendahuluan

Salah satu ide penting yang melekat dalam konsep *civil society* adalah keinginan memperbaiki kualitas hubungan antara masyarakat dengan institusi sosial yang berada pada: sektor publik (pemerintah dan partai politik), sektor swasta (pelaku bisnis) dan sektor sukarela (lembaga swadaya masyarakat, organisasi keagamaan dan kelompok profesional).¹ Secara politis, melalui konsep *civil society* dapat diciptakan bentuk hubungan yang kurang lebih semetris, sehingga kondusif bagi

Sunyoto Usman adalah Guru Besar Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UGM, Yogyakarta.

¹ Seligman, Adam B., *The Idea of Civil Society*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1992, pp.15-58

terciptanya demokrasi. Dasar asumsinya adalah apabila negara terlalu kuat, negara adi kuasa, tetapi masyarakat lemah, maka proses demokratisasi akan *stagnant* atau berjalan di tempat. Secara ekonomis, melalui konsep *civil society* dapat dibangun kegiatan dan hubungan ekonomi yang menciptakan kemandirian. Pesan ideologis yang melekat di dalamnya adalah tidak ada monopoli negara, tidak ada manipulasi, juga tidak ada dominasi pemilikan bagi kelompok yang kuat terhadap kelompok yang lemah. Kemudian secara sosial, melalui *civil society* dapat dibangun keseimbangan kedudukan dan peran orang sebagai individu dan sebagai anggota masyarakat, atau keseimbangan antara *individual participation* dan *social obligations*. Dalam konteks ini, konsep *civil society* kurang lebih sama dengan pengertian *gemeinschaft* (paguyuban) atau *mezzo-structures*² yaitu bentuk pengelompokan sosial yang lebih kompleks daripada bentuk keluarga tetapi juga tidak terlalu kaku, tidak terlalu formal, seperti lazim dikembangkan oleh negara. Pesan ideologis yang terendap di dalamnya adalah memerdekakan orang atau menumbangkan pelbagai bentuk penjajahan terhadap kehidupan manusia, sehingga dapat dibangun solidaritas sosial, atau perasaan menjadi satu kesatuan dalam rasa sepenanggungan.³

Kelahiran ide *civil society* kelihatan sebagai bagian dari sebuah kesadaran bahwa menghadirkan kesejahteraan dan keadilan sosial melalui negara ternyata tidak sederhana. Benar memang ada sejumlah negara yang sangat memperhatikan kepentingan masyarakat, tetapi pelbagai bukti memperlihatkan bahwa sejumlah negara justru menempatkan masyarakat pada posisi inferior dan menjadi sapi perahan. Kehidupan masyarakat menjadi semakin sengsara ketika institusi birokrasi dan institusi politik yang seharusnya berperan menghadirkan kesejahteraan dan keadilan sosial tersebut didominasi dan ditentukan oleh kemauan rejim yang berkuasa (*the ruling class*). Ketika kedudukan rejim yang berkuasa terlalu dominan, institusi

birokrasi tidak dapat secara optimal melayani publik, karena selalu memperoleh pelbagai macam tekanan. Keadaannya menjadi semakin runyam ketika rejim yang berkuasa tersebut mencanangkan strategi 'politisasi birokrasi' yang menempatkan para birokrat menjadi aparat yang harus loyal pada rejim. Kondisi ini selanjutnya membuat birokrat tidak mampu mengendalikan kemauan dan mengontrol kegiatan rejim berkuasa, sebaliknya mereka justru menjadi kepanjangan tangan rejim tersebut. Para birokrat tidak netral, dan dalam segala tindakannya lebih mengutamakan kemauan rejim daripada kepentingan masyarakat. Kekuasaan rejim yang sangat kuat juga dapat membuat institusi politik menjadi mandul. Partai-partai politik yang dalam sistem demokrasi seharusnya membentuk pemerintahan, tidak memiliki ruang gerak politik. Kedudukan partai politik berada di bawah binaan rejim dan harus mengikuti keinginannya. Kongres partai politik difasilitasi oleh rejim, dan pimpinan partai politik yang terpilih harus sesuai dengan pesan rejim itu. Dalam kondisi demikian sukar sekali lahir politisi yang handal atau yang dapat memperjuangkan kepentingan masyarakat, karena politisi atau kader politik yang kritis terhadap kebijaksanaan rejim selalu dianggap nakal, dianggap tidak loyal dan karena itu harus disingkirkan dari percaturan politik. Kekuasaan negara yang sangat kuat juga menciptakan institusi bisnis tidak mampu menggerakkan kegiatan ekonomi secara optimal. Negara bisa menentukan besaran modal dan pasar. Besaran dana yang harus dikucurkan juga sangat tergantung pada kemurahan hati rejim yang berkuasa. Bahkan rejim semacam itu kerap kali mengembangkan bisnis keluarga, yang kemudian mendominasi kegiatan ekonomi atau memonopoli sektor yang tergolong strategis.

Dengan demikian, pembahasan masalah *civil society* terkait dengan persoalan eksistensi hak, peluang dan kemampuan masyarakat. Pembahasan masalah *civil society* terkait dengan upaya menegakkan kembali *the civil rights* atau menciptakan masyarakat yang di sana negara tidak lagi maha atau adi kuasa. Meskipun demikian bukan berarti bahwa *civil society* mengembalikan keadaan menjadi *natural society*, yang ketika itu tidak ada negara. *Civil society* tetap memandang penting kehadiran negara. Hanya saja tidak seperti pada *political society* yang meletakkan peran negara pada posisi yang sangat dominan atau adi kuasa, *civil society* berusaha menciptakan interaksi antara

² Sztompka, Piotr, 'Mistrusting Civility: Predicament of a Post-Communist Society', dalam Jeffrey C. Alexander (ed.), *Real Civil Societies, Dilemmas of Institutionalization*, 1998, London: Sage p. 191

³ Budiman, Arief, *State and Civil Society*, The Publications Officer, Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, Clayton, Victoria, 1990, pp. 5-9

negara dan masyarakat dilekati interdependensi, saling mengisi dan saling menguntungkan satu sama lain. Nilai penting yang melekat dalam *civil society* adalah partisipasi politik dalam arti peran masyarakat sangat diperhitungkan dalam proses pengambilan keputusan publik atau masyarakat dapat mewarnai keputusan publik. Di samping itu juga ada akuntabilitas negara (*state accountability*) dalam arti negara harus bisa memperlihatkan kepada masyarakat bahwa kebijakan publik yang diambil sesuai dengan ketentuan yang berlaku, efisien (mengeluarkan *resources* secara proporsional dengan hasil optimal) dan efektif (tidak merusak atau bertentangan dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat).

Selanjutnya, ide *civil society* menghendaki institusi-institusi yang berada pada sektor publik, sektor swasta maupun sektor sukarela adalah berbentuk forum-forum yang representatif atau berupa asosiasi-asosiasi yang jelas arahnya dan dapat dikontrol. Forum atau asosiasi semacam itu bersifat terbuka, inklusif dan harus ditempatkan sebagai mimbar masyarakat mengekspresikan keinginannya. Melalui forum atau asosiasi semacam itu *civil society* menjamin adanya kebebasan mimbar, kebebasan melakukan diseminasi atau penyebaran opini publik. Itulah sebabnya seringkali dinyatakan bahwa *civil society* adalah awal kondisi yang sangat vital bagi eksistensi demokrasi. Kendatipun karakteristik *civil society* bertentangan dengan karakteristik *political society* (yang menempatkan negara pada posisi sentral), tidak berarti bahwa *civil society* harus selalu melawan negara atau harus menghilangkan rambu-rambu politik yang telah dibangun oleh negara. Jadi, status dan peran negara tetap diperlukan.

Masyarakat Tidak Berdaya

Selama ini wajah dan kinerja institusi birokrasi publik kita kurang menggembirakan, dan derajat kepercayaan masyarakat kepada institusi birokrasi kita sangat rendah. Institusi birokrasi publik kita sebenarnya adalah warisan produk kolonial Belanda yang pada awalnya lebih melembagakan hirarki pengelolaan melalui konsentrasi fungsi politik dan fungsi administrasi. Ketika itu Belanda mengembangkan sistem pemerintahan yang sangat sentralistis. Karena itu meskipun lapisan atas pribumi (bangsawan) diberi kesempatan duduk dalam tapuk pemerintahan di tingkat lokal, pelbagai keputusan

publik yang dianggap krusial tetap di bawah kendali atau atas persetujuan kolonial Belanda. Dengan kata lain birokrasi publik pada saat itu bersifat patrimonial dan lebih mementingkan kehendak atasan daripada aspirasi anggota masyarakat. Rekrutmen aparat birokrasi juga tidak berdasarkan motivasi dan kapabilitas, tetapi lebih didasarkan pada kombinasi *kinship* dan ikatan personal, jadi kurang mengedepankan faktor kemampuan atau prestasi. Belanda memang memberi kesempatan institusi-institusi tradisional (lokal) untuk ikut berpartisipasi mengatur kebutuhan publik, namun Belanda tidak pernah memberikan pendidikan politik yang baik. Belanda misalnya tidak pernah menciptakan situasi kondusif bagi berkembangnya kelompok-kelompok kepentingan dan partai politik yang bisa mengontrol kekuasaan birokrat.

Seperti telah banyak didiskusikan, sistem pemerintahan yang berkembang selama ini sangat sentralistis. Pilihan strategi ini pada awalnya berkaitan dengan keinginan untuk menciptakan stabilitas ekonomi secara menyeluruh dan pertumbuhan ekonomi secara cepat dalam semua sektor dengan dukungan dana dari luar negeri, termasuk pinjaman dengan bunga lunak. Prioritas tersebut diyakini sebagai pilihan yang sangat tepat, karena: (1) dapat menjawab tantangan ekonomi dan politik yang berkembang di dalam negeri, dan (2) dapat memanfaatkan uluran bantuan yang diberikan Barat, terutama negara-negara Barat yang anti komunis. Tantangan ekonomi di dalam negeri pada saat itu, antara lain *hiperinflasi*, tidak ada cadangan devisa negara, anggaran belanja negara yang selalu defisit, mahal sandang papan, dan sulit dipenuhinya kebutuhan-kebutuhan konsumsi sehari-hari.

Sejak awal tahun 1970-an, pemerintah juga berusaha keras menguasai pemerintahan di semua level (pusat, provinsi, kabupaten sampai desa). Dengan cara demikian harapannya adalah membalik arah semua kebijaksanaan Presiden Soekarno di bawah panji demokrasi terpimpin. Pendulum politik dan ekonomi dicoba digerakan pada arah yang sangat berlawanan, dengan dukungan kekuatan militer. Meskipun proses perjalanannya tidak *smooth*, dirasakan sangat tepat, karena dalam waktu yang tidak terlalu lama dapat mengatasi krisis ekonomi dan politik. Bantuan dari negara-negara barat terus mengalir. Pinjaman dana dengan bunga lunak dari berbagai macam lembaga dan badan internasional berdatangan. Kondisi ekonomi di dalam negeri

membaik. Laju inflasi yang pada pertengahan tahun 1960-an mencapai lebih dari 600% dapat ditekan menjadi sekitar 15%. Kebutuhan pangan tercukupi, paceklik dapat teratasi dan penyakit busung lapar tidak pernah terdengar lagi. Kendatipun begitu, namun masalah ekonomi sebenarnya tidak seutuhnya dapat terjawab, sebab masuknya barang-barang impor (yang terkait dengan program stabilisasi ekonomi) telah merusak pasar produksi dalam negeri. Pada saat itu cukup banyak jumlah pengusaha pribumi yang kemudian bangkrut dan gulung tikar akibat kalah bersaing.

Sejak akhir tahun 1960-an, pemerintah juga mencanangkan pembinaan politik yang bebas dari pertentangan ideologi. Pembinaan politik ketika itu lebih berlandaskan pada pemikiran yang pragmatis. Pemerintah dengan sangat efektif membenahi birokrasi sipil, baik tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten. Dengan pertimbangan efisiensi dan efektifitas pembangunan, pemerintah pusat mengontrol dan mengendalikan segala macam aktifitas yang ada di provinsi dan kabupaten. Sedangkan pemerintah daerah tinggal melaksanakan kehendak pemerintah pusat dan harus selalu tanggap terhadap segala bentuk perintah dan pengarahan yang diberikan. Dalam upaya mendukung sentralisme atau sistem konsentrasi kekuasaan, pemerintah membangun politisasi birokrasi publik. Birokrasi publik, baik di tingkat pusat maupun daerah tidak netral dari politik kepartaian atau menjadi bagian sub-ordinasi dari rejim politik yang berkuasa. Birokrat terhimpun dalam wadah Korpri, sebuah organisasi yang harus loyal kepada rejim yang berkuasa. Pemerintah memang tidak melarang birokrat aktif dalam politik, tetapi mereka harus menyalurkan aspirasi politiknya pada partai rejim yang berkuasa. Mereka yang bersikukuh menyalurkan aspirasi politiknya pada partai lain harus rela melepaskan statusnya sebagai birokrat. Kondisi demikian pada awalnya dimaksudkan untuk meredakan konflik-konflik politik internal di antara para birokrat, tetapi pada perkembangannya justru menciptakan bentuk pelayanan yang tidak adil dan berkembangnya birokrasi yang bersifat partisan. Para birokrat sangat sulit menolak keinginan rejim politik yang berkuasa, meskipun seringkali harus mengorbankan kepentingan rakyat banyak. Implikasi penting dari politisasi birokrasi publik semacam itu adalah bukan hanya posisi birokrat menjadi sangat marginal dan tidak memiliki *'bargaining power'*, tetapi juga telah

melembagakan hubungan *'kekeluargaan'* (dalam arti negatif) pada proses promosi dalam organisasi birokrasi publik.

Selama ini para birokrat, terutama di daerah, kebanyakan masih berfungsi sebagai *'pencerita'* tentang apa yang dilakukan rejim yang berkuasa, pemberi informasi kepada masyarakat tentang program-program yang menjadi prioritas rejim yang berkuasa, atau malah seringkali menjadi pembujuk masyarakat agar mereka percaya terhadap apa yang dilakukan oleh rejim yang berkuasa. Bahkan birokrasi publik di daerah selama ini telah terjebak menjadi aparat yang menyebabkan arus komunikasi tidak lancar dan terbuka. Para birokrat secara berlebihan melakukan peran pengontrol informasi, sehingga informasi yang terartikulasi adalah informasi seperti keinginan rejim yang berkuasa. Segala bentuk strategi pembangunan ekonomi dan politik yang dipilih oleh rejim yang berkuasa dianggap serba baik, serba aman, serba sukses, padahal masyarakat luas tahu bahwa strategi tersebut tidak mendatangkan keadilan, kemandirian dan kesejahteraan. Seperti telah disebutkan di depan posisi birokrat menjadi sangat marginal dan hampir tidak memiliki *'bargaining power'*.

Di depan telah diungkapkan pula bahwa dalam organisasi birokrasi publik kita telah terjadi pelembagaan hubungan *'kekeluargaan'* (dalam pandangan negatif) pada proses promosi. Organisasi birokrasi seharusnya lebih mengutamakan kemampuan karena bekerjanya mesin birokrasi memang dioperasikan dengan prinsip spesialisasi. Penempatan orang pada posisi tertentu yang tidak mengindahkan prinsip spesialisasi akan menciptakan stagnasi. Akan tetapi dalam kenyataannya promosi untuk menempati posisi-posisi penting dalam organisasi birokrasi publik lebih banyak didasarkan pada koneksi daripada prestasi. Apa yang kemudian banyak dilakukan oleh para birokrat adalah membangun jaringan informal dan sentimen pribadi melalui jargon agama, suku atau daerah asal. Karena itu menjadi mudah dimengerti apabila kemudian di dalam tubuh institusi birokrasi publik kita tumbuh sebuah *pseudo-gemeinschaft* yaitu sebuah hubungan *'paguyuban'* semu yang lebih banyak dimanfaatkan untuk meraih posisi strategis dalam organisasi sekaligus untuk melestarikan *status quo*. Prosedur resmi yang telah diciptakan untuk mengatur promosi tidak jelas, kalah atau tertindih oleh kesepakatan yang dibangun di luar sistem.

Selama pemerintahan Orde Baru berkuasa, DPRD belum dapat berfungsi secara efektif dan berperan secara optimal menyalurkan aspirasi masyarakat. DPRD dalam posisi yang sangat lemah, hampir tidak mampu menggunakan hak-hak yang dimiliki dan kedudukan mereka di bawah kekuatan eksekutif. Dalam menyampaikan hak anggaran, hak mengajukan pertanyaan atau hak minta keterangan biasanya memang bisa lantang. Namun dalam menyampaikan hak melakukan perubahan, hak menyampaikan pendapat dan prakarsa serta hak penyelidikan, DPRD dinilai tidak pernah optimal. Kondisi semacam itu kemudian melahirkan hubungan antara eksekutif dan legislatif di daerah banyak diwarnai sifat interaksi superordinasi-subordinasi. Kedua institusi tersebut tidak pernah berdiri sejajar, sehingga mudah dimengerti apabila badan legislatif sukar melakukan fungsi kontrol pada kebijaksanaan publik yang diintroduksi oleh eksekutif.

Harapan agar DPRD menjadi mitra Pemerintah Daerah dan memiliki kedudukan serta kesempatan yang sama dalam proses pengambilan keputusan-keputusan krusial yang berdampak luas bagi masyarakat hanyalah jargon politik yang sukar sekali diwujudkan. Terus mengalirnya protes dan pengaduan masyarakat ke DPR pusat pada saat itu adalah salah satu bukti nyata bahwa DPRD memang tidak bisa banyak diharapkan peran politiknya. Sudah barang tentu bukan berarti bahwa semua anggota DPRD mandul dalam proses pengambilan keputusan, tetapi bahwa eksekutif lebih dominan daripada legislatif hampir terjadi di semua daerah. Para anggota DPRD hanya terlibat dalam proses formulasi keputusan, tetapi kurang diperhitungkan dalam proses eksekusi keputusan.

Salah satu penyebab yang menciptakan peran politik DPRD lemah adalah struktur pemerintahan daerah seperti dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974. Pada salah satu bagian dari undang-undang ini antara lain disebutkan bahwa DPRD adalah mitra pemerintah daerah dan dalam struktur pemerintahan dicantumkan pula pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Konstruksi konsep pemerintahan semacam itu konon lahir dari pengalaman masa lalu yaitu tatkala kepala daerah dan DPRD terpisah malah sering terjadi konflik. Pada saat itu jalan pemerintahan di daerah kerap tersendat karena pihak eksekutif dan legislatif tidak kompak.

Ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tersebut pada awalnya memang mampu meredam terjadinya konflik. Akan tetapi dalam perkembangannya secara struktural ternyata DPRD berada di bawah Menteri Dalam Negeri. Implikasinya kemudian adalah bukan hanya legislatif tidak bisa mengontrol eksekutif, melainkan juga DPRD tidak memiliki jalur kuat yang menghubungkannya dengan rakyat. DPRD tidak lebih dari sekedar jawatan yang dalam segala gerakannya harus seirama dan menyesuaikan diri dengan kemauan, program atau kebijaksanaan yang lebih dahulu dicanangkan oleh pemerintah daerah.

Uraian yang telah dipaparkan memperlihatkan bahwa selama ini kita belum berhasil membangun kualitas hubungan yang baik antara masyarakat dengan institusi sosial yang berada pada: sektor publik (pemerintah dan partai politik), sektor swasta (pelaku bisnis) dan sektor sukarela (lembaga swadaya masyarakat, organisasi keagamaan dan kelompok profesional). Prinsip-prinsip seperti dikehendaki oleh ide *civil society* (seperti: tidak ada pemaksaan kehendak, tidak ada monopoli, tidak ada manipulasi dan ada kemauan hidup dalam rasa sepenanggungan), ternyata masih belum dapat direalisasikan dengan baik. Kalangan tertentu ditengarai masih memiliki peluang memanfaatkan kekuasaannya, dan atas nama negara kalangan itu bisa melakukan hal-hal yang kurang terpuji. Hak-hak masyarakat belum utuh terlindungi, sehingga menempatkan masyarakat pada posisi yang inferior dan selalu tertekan.

Reformasi dan Era Transisi

Ketika negara sangat adi kuasa, atau dalam posisi yang sangat dominan dan meminggirkan masyarakat, bentuk respons yang berkembang dalam masyarakat terutama adalah penguatan dan idealisasi *the private*. Pilihan strategi perjuangannya adalah melakukan gerakan moral, dengan menekankan diri pada kegiatan pembelaan, sehingga masyarakat terbebaskan dari segala bentuk penindasan. Kegiatan yang dilakukan antara lain adalah mengidentifikasi hak-hak masyarakat yang dirampas, kemudian membangun kesadaran bahwa hak-hak tersebut harus dikembalikan lagi. Dengan kata lain gerakan mereka adalah memberi tekanan pada membangun atensi, oleh karena itu persoalan *claim* kerap kali sangat ditonjolkan. Forum utama kegiatan

semacam itu adalah media massa (baik cetak maupun elektronik), dan berusaha menempatkan diri sebagai *broker* yang menjembatani kemauan masyarakat dengan kepentingan pemerintah. Di samping itu juga dibangun jaringan yang dapat memonitor isu-isu dan kasus-kasus aktual yang terjadi dalam masyarakat, sehingga pelbagai bentuk tindakan yang dilakukan memiliki kadar visibilitas yang tinggi. Bersamaan dengan itu sebetulnya ada pula yang melakukan gerakan politik. Pilihan strategi perjuangannya adalah menciptakan aksi protes, memobilisasi dukungan masyarakat dan mencampuri urusan kekuasaan. Posisi yang dikembangkan bukan lagi sebagai *broker*, tetapi sebagai aktor politik.

Respons semacam itu memberikan indikasi bahwa kendatipun negara sangat kuat dan sangat determinan dalam proses pengambilan keputusan publik, namun sebenarnya tidak pernah mampu mematenkan ide *civil society*. Itu berarti bahwa kendatipun kecil, di dalam masyarakat sebenarnya tetap tumbuh keinginan untuk merdeka, bebas dari segala bentuk penindasan, dan tetap ada kesadaran hidup dalam rasa sepenanggungan. Oleh karena itu, ide *civil society* sesungguhnya bisa hidup subur dalam kehidupan masyarakat kita, meskipun barangkali harus melewati jalan terjal dan membutuhkan waktu relatif lama. Kendalanya bukan hanya terletak pada institusi birokrasi atau institusi politik, melainkan juga pada ciri-ciri hubungan antara kedua institusi tersebut dengan pelaku bisnis, serta pada nilai-nilai sosial yang berkembang dalam kehidupan masyarakat sendiri. Berikut beberapa hal yang diperkirakan menjadi kendala membangun *civil society* di negeri ini.

Pertama adalah masalah *public trust*. Selama ini institusi birokrasi publik kita bekerja hampir tidak disertai mekanisme kontrol eksternal baik dari pihak institusi politik (partai dan legislatif) maupun dari media massa dan kelompok kepentingan. Kalaupun dahulu pernah ada, kontrol eksternal itu lebih sering palsu, tidak jujur, dan hanyalah sebuah rekayasa untuk menyenangkan atau mengelabui masyarakat. Hal ini terjadi karena pada saat itu rejim yang berkuasa berada pada puncak strata, dan dengan sewenang-wenang memanfaatkan kekuasaan yang dimiliki untuk kepentingan politiknya sendiri. Institusi birokrasi dan institusi politik tidak netral, tidak mampu melakukan fungsi kontrol, dan menjadi kepanjangan tangan rejim itu.

Oleh karena kontrol eksternal hampir tidak ada, maka rejim penguasa serta aparat pemerintah di bawahnya sangat leluasa melakukan korupsi dan pelbagai bentuk penyimpangan lain yang merugikan hak-hak masyarakat. Konsekuensi yang terlihat sekarang adalah terjadi apa yang lazim disebut *public distrust* yang membuat segala bentuk kebijakan pemerintah selalu dicurigai, sehingga sulit membangun komitmen anggota masyarakat. Benar memang pemerintah yang sekarang sudah memperoleh legitimasi yang kuat karena dipilih oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu yang cukup demokratis. Akan tetapi karena masih banyak warisan masalah politik yang belum dapat diselesaikan dengan tuntas, maka masih sulit menciptakan *public trust*.

Kedua adalah masalah *clientelisme* yang melekat dalam interaksi antara pemerintah dan pelaku bisnis atau pengusaha. Sedikitnya ada dua macam tipe pengusaha yaitu: (1) *the client bourgeoisie* atau pengusaha yang tumbuh besar dengan fasilitas yang diberikan pemerintah, dan (2) *the entrepreneurs* atau pengusaha yang tumbuh dan berkembang atas etos dan kemampuannya sendiri. Selama ini yang berkembang adalah tipe pengusaha *the client bourgeoisie*. Pengusaha tipe ini pada umumnya tidak memiliki *skill* yang baik dalam melakukan bisnis yang kompetitif. Mereka sangat tergantung pada kekuatan dan kemurahan penguasa, sehingga yang mereka kembangkan sebenarnya bukan nilai bisnis yang bisa mengembangkan usaha, tetapi lebih pada bagaimana mengembangkan hubungan baik dengan penguasa. Mereka sangat diuntungkan ketika penguasa memonopoli pasar dan berbagai perlakuan khusus dalam kegiatan bisnis. Sebaliknya, tipe pengusaha yang kedua (*the entrepreneurs*), kendatipun mereka memiliki *skill* yang cukup, mereka tidak mudah mengembangkan usahanya. Mereka selalu kalah bersaing kecuali harus menjadi bagian dari pemerintah, sebagaimana yang dilakukan oleh *the client bourgeoisie*. Pada era reformasi sekarang memang sudah mulai terjadi keterbukaan dalam dunia bisnis, tidak ada lagi monopoli yang berlebihan dari penguasa. Akan tetapi situasinya masih jauh dari yang diharapkan bagi terciptanya *civil society*, karena dunia bisnis kita sebenarnya masih banyak dikuasai oleh *the client bourgeoisie* tersebut.

Ketiga adalah masalah patrimonialisme. Bentuk struktur kekuasaan yang berkembang dalam kehidupan masyarakat kita adalah bersifat monolitik, di puncak strata ada sekelompok elit minoritas yang superior kemudian pada strata di bawahnya adalah kelompok massa mayoritas yang inferior. Kelompok elit sangat mendominasi pelbagai keputusan-keputusan penting, sedangkan kelompok massa tidak berdaya dan hanya mengikuti kehendak kelompok elit. Dalam kehidupan masyarakat kita menjadi semakin kompleks ketika warna patrimonialisme itu tidak hanya terkait dengan daerah melainkan juga dengan etnis dan agama. Dalam sifat hubungan semacam ini, di setiap daerah terdapat sejumlah pemimpin yang ditempatkan sebagai patron dalam berbagai macam persoalan politik. Apabila di daerah itu terdapat sejumlah etnis, maka akan diketemukan sejumlah pemimpin etnis yang seringkali juga ditempatkan sebagai patron dalam masalah politik. Demikian pula apabila di daerah itu terdapat sejumlah agama, maka akan didapati pula sejumlah pemimpin agama yang kerap kali menjadi patron dalam masalah politik pula. Dalam bentuk struktur kekuasaan semacam itu sangat sulit berkembang perbedaan pendapat dan kritik (termasuk kritik yang konstruktif). Perbedaan pendapat biasanya dianggap ancaman solidaritas dan kritik biasanya dianggap cerminan rendahnya loyalitas, padahal dua hal tersebut sebenarnya sangat dibutuhkan sekali bagi terciptanya *civil society*.

Penutup

Lalu upaya apakah yang seharusnya kita lakukan untuk mengikis faktor-faktor tersebut, sehingga proses menciptakan *civil society* dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan? Tidak mudah menjawab persoalan ini. Untuk membangun *public trust*, antara lain harus ada komitmen semua pihak untuk menyelesaikan warisan masalah politik yang masih ada, terutama harus ada keberanian memberikan sanksi kepada biang keladi dari masalah politik tersebut. Untuk menghilangkan *clientelism*, antara lain harus ada transparansi dan mekanisme yang jelas dalam membangun akses pada modal dan pasar. Kemudian untuk melemahkan patrimonialisme harus ada pendidikan politik yang memungkinkan setiap anggota masyarakat memperoleh hak-hak politiknya. Di samping itu juga perlu

dikembangkan lembaga-lembaga sosial yang memungkinkan anggota masyarakat dapat mengembangkan kreativitasnya dan terjembatani kepentingan politiknya. Pandangan yang dilontarkan di sini adalah sebuah tawaran yang masih bersifat hipotetis dan *debatable*. Seberapa jauh tawaran pemikiran itu menyentuh persoalannya, mari kita diskusikan bersama. ***

Daftar Pustaka

- Budiman, Arief (1990). *State and Civil Society*. Clayton, Victoria: The Publications Officer, Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.
- Seligman, Adam B. (1992). *The Idea of Civil Society*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Sztompka, Piotr (1998). 'Mistrusting Civility: Predicament of a Post-Communist Society.' Dalam Jeffrey C. Alexander (ed.), *Real Civil Societies, Dilemmas of Institutionalization*. London: Sage