

# PERANAN LSM DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (Studi Atas Perubahan Paradigmatik Gerakan LSM di Indonesia)

Zuhri Humaidi

*Abstract:* This paper discusses the significance of NGOs in the context of improving social welfare in Indonesia. NGOs are civil society elements that grow in the 1970s, after the government formulated the concept of developmentalism as an ideology of development. In this phase up strategic alliances with the state concerning the development of social welfare and success of the project. In the era of the 1990s, the NGO movement emerged with a strategy that is more opposition to the 1998 reform. While the post-reform effort came back redistribute role of NGOs in the social context has changed. Political openness encourages NGOs to build up new alliances with government and political parties, although this time with a field larger movement. The role of NGOs is not only at the level of empowerment and improvement of social welfare, but as elements that contribute to the creation of Good Governance. This paper concludes that the various shades of transformation that happened, NGOs remain an important element of government as partners in the social welfare community.

Keywords : Developmentalism, Good Governance, Civil Society and Paradigm.

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang & Rumusan Masalah

Perkembangan LSM belakangan ini, terutama semenjak berubahnya tatanan politik Indonesia pasca reformasi 98, menunjukkan semakin tegasnya perannya sebagai pemain politik. LSM tidak lagi menaruh diri dari percaturan politik, tetapi menetapkan politik sebagai salah satu wilayah bernilai yang utama. Bahkan jika diperhatikan lebih jauh, agenda dan gerakannya memperlihatkan adanya jalinan relasi, untuk tidak mengabaikan korporatisme, yang rumit dengan birokrasi negara. Jika LSM generasi sebelumnya mampu mendefinisikan posisinya secara tegas berhadapan dengan kekuasaan negara,

maka LSM generasi baru ini memiliki dilema dan tantangan yang sulit dipecahkan dalam waktu dekat.

Dengan demikian, perbedaan mencolok yang bisa dilihat adalah wajah LSM yang semakin terpolitisasi. Politik adalah pilihan strategis untuk pemberdayaan *Civil Society*. Pilihan ini sebetulnya sudah mulai tumbuh di akhir-akhir rezim Orde Baru. Mereka menyadari bahwa penyelesaian persoalan masyarakat di tingkat mikro tidak akan optimal tanpa melibatkan diri dengan kebijakan politik pembangunan, yang berarti memikirkan jalan keluar yang bersifat mendasar dan struktural atas persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat akibat kebijakan yang timpang, melalui konsensus politik

dengan negara. LSM dengan sadar memposisikan diri sebagai "pemain politik".

Mereka berusaha meyakinkan bahwa usaha-usaha pemberdayaan mereka akan berjalan baik tanpa meletakkan mereka sebagai pemain, dan tentu saja menyangkut partisipasi politik masyarakat sendiri. Depolitisasi yang dilakukan negara adalah penyumbang terbesar dalam proyek akumulasi kekuasaan negara dan akumulasi kekuatan politik masyarakat. Masyarakat tidak memiliki daya tawar strategis dalam menentukan pembangunan jika semua institusi politik dikuasai negara (Fatah, 1999: 189)

Politisasi ini sebetulnya merefleksikan sedang tumbuhnya resistensi politik masyarakat *vis a vis* negara. Naiknya kesadaran politik masyarakat ini kemudian berkembang dalam skala massif menjelang keruntuhan Orde Baru yang memuncak pada reformasi 1998. Reformasi tersebut dan perkembangan-perkembangan sesudahnya menunjukkan bahwa pilihan generasi baru LSM tidaklah salah, meskipun dengan resiko-resiko yang besar. Resistensi politik masyarakat pasca Orde Baru mengakibatkan munculnya keseimbangan antara kekuatan negara dan kekuatan masyarakat sebagaimana terlihat pada tuntutan *Good Governance*. Wacana tersebut mengindikasikan tumbuhnya kesadaran di kalangan masyarakat bahwa pemerintahan yang bersih dan demokratis tidak akan terwujud tanpa partisipasi mereka dalam politik dan kebijakan. Akan tetapi *Good Governance* tidak hanya membutuhkan partisipasi, melainkan juga kedudukan politik dan peran aktor-aktor di luar negara. Diakui atau tidak, LSM memainkan peranan yang signifikan dalam perubahan tersebut serta dalam proses pengawalannya di masa-masa yang akan datang. Melihat permasalahan di atas, setidaknya tulisan ini akan mencoba memberikan jawaban atas

dua persoalan pokok: (1) Apa saja analisis ideologis yang mempengaruhi perkembangan gerakan LSM serta pergeserannya sejak tahun 1970-an sampai era pasca Orde Baru? (2) Bagaimana format gerakan LSM pada Orde Baru, serta masihkah LSM memiliki kontribusi bagi agenda peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat dalam konteks sosial dan politik yang lebih terbuka?

## B. Metode dan Tujuan Penelitian

Tulisan ini tidak didasarkan pada penelitian lapangan, melainkan analisis konseptual untuk mengkaji suatu persoalan dari perspektif tertentu dengan menggunakan data-data kepustakaan. Untuk menemukan jawaban atas masalah tersebut, penulis menggunakan metode historis-kritis dengan pendekatan *Continuity and Change*. Pendekatan *Continuity and Change* adalah salah satu aliran dalam analisis kesejarahan yang mencoba melihat perkembangan fenomena tertentu memiliki keterkaitan (*Continuity*) dengan perkembangan fenomena tersebut atau fenomena lainnya pada masa yang berbeda: Transformasi (*Change*) memang terlahir sebagai keharusan sejarah karena konteks sosial dan politiknya berbeda. Keberadaan LSM di Indonesia bisa dibagi dalam beberapa fase, di mana setiap fase memiliki bentuk artikulasi yang berbeda. Perbedaan tersebut tidak lain adalah transformasi yang dilakukan untuk merespon berbagai tantangan. Sedangkan analisis kritis digunakan untuk mengungkapkan apa yang berada dibalik data historis tersebut. Seluruh perubahan yang dilakukan oleh para aktivis LSM, baik pada level praktis maupun konseptual, didasarkan pada basis tertentu, yang menurut penulis adalah basis ideologi. Ideologi merupakan faktor kuat yang harus dikaji lebih jauh, sebab tulisan ini akan membenarkan diskursus seperlunya mengenai istilah kunci seperti

Developmentalisme dan *Good Governance* sebagai konsep penting dalam suatu studi mengenai LSM

Dengan demikian, penelitian ini diharapkan akan mampu menyumbangkan pemahaman yang kritis mengenai LSM, kekuatan dan kelemahannya dalam menuntaskan agenda kesejahteraan sosial, serta dalam membangun *Civil Society*. Pasca Orde Baru, sebagian pihak masih menilai LSM melalui kaca mata yang romantik, sebagai gerakan moral yang steril dari konflik politik dan kepentingan. Meskipun, faktanya banyak elit LSM yang terjun menjadi politisi atau beberapa LSM pada kenyataannya menjadi *Onderbouw* dari kekuatan politik tertentu. Di sisi lain, seperti disimpulkan O'Donnell dan Schmitter dari studinya terhadap transisi demokrasi di Amerika Latin dan Eropa Selatan yang bisa diperbandingkan dengan kondisi Indonesia, keberadaan partai politik semakin signifikan (O'Donnell dan Schmitter, 1993: 91). Parpol berperan dalam rekonstruksi sistem politik terdahulu serta melakukan transformasi sosial dalam konteks yang lebih luas. Pada tahap otoriter dan awal transisi, partai mungkin hanya memiliki saham kecil atau tidak berperan sama sekali. Yang berperan dalam periode tersebut adalah LSM, asosiasi-asosiasi profesi, gerakan-gerakan sosial, gerakan mahasiswa, serikat buruh, kelompok-kelompok keagamaan, para cendekiawan dan sebagainya. Akan tetapi, reformasi politik yang terjadi meniscayakan adanya pergeseran pada paradigma dari kelompok-kelompok di atas. Studi ini pada akhirnya diharapkan mampu menetapkan kompleksitas persoalan yang dihadapi LSM pasca Orde Baru, serta lebih jauh merumuskan beberapa agenda baru yang bisa menjadi batu pijak reformulasi gerakan LSM di masa-masa yang akan datang.

## II. PEMBAHASAN

### A. Developmentalisme dan Munculnya Ornop (LSM)

Ada banyak perdebatan mengenai asal usul kelahiran LSM di Indonesia. Dawam Rahardjo mengidentifikasi kernunculan akar gerakan swadaya masyarakat sejak awal abad dua puluh melalui figur dr. Soetorno. Menurutnya, Soetorno telah memulai gerakan-gerakan yang sekarang bisa didefinisikan sebagai LSM (Rahardjo, 1988). Istilah LSM sendiri merupakan turunan dari istilah NGO (*Non Governmental Organization*). Sebuah keputusan taktis diambil pada tahun 1983, istilah NGO tidak lagi digunakan untuk kemudian diganti dengan istilah LSM/ LPSM. Diargumenkan bahwa istilah NGO dapat secara mudah ditafsirkan sebagai anti pemerintah. Sebaliknya kata "swadaya" mengandung dimensi penentuan diri sendiri yang mernang menjadi sifat dasarnya, dan pada saat yang sama lebih berakar pada sejarah dan kebudayaan bangsa. Dalam prakteknya, istilah NGO tetap banyak digunakan baik di arena kelaziman penggunaannya pada level internasional maupun karena menekankan identitas pembeda dari pemerintah.

Akan tetapi, pertumbuhan LSM sebagai gerakan yang solid dan mapan baru dimulai sejak tahun 1970-an sehingga perkembangannya di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari diskursus mengenai developmentalisme (ideologi pembangunan) negara. Developmentalisme adalah proses pembangunan yang menggunakan model pertumbuhan untuk mendorong masyarakat ke tahapan modernisasi. Modernitas tersebut tercermin dalam bentuk kemajuan ekonomi dan teknologi seperti yang dilalui oleh bangsa-bangsa industri maju. Model ini menekankan pada strategi dan kebijakan

pertumbuhan ekonomi yang memberi perhatian khusus kepada tingkat tabungan dan investasi serta intensitas modal dengan teknologi modern. Model pertumbuhan ini diterapkan baik di sektor industrialisasi perkotaan maupun sektor pertanian desa.

Di satu sisi angka-angka pertumbuhan ekonomi negara memang memperlihatkan hasil yang menggembirakan, namun disisi lain hal itu tidak menghasilkan perubahan dan perbaikan bagi kehidupan masyarakat pada umumnya. Masyarakat hanyalah penerima dan partisipan pembangunan, karenanya kebijakan itu bukan hanya membentuk segelintir elit baru yang kebanyakan an kekayaan, melainkan juga membuat masyarakat begitu tergantung.

Salah satu dampak paling dramatis dari globalisasi dan developmentalisme itu adalah revolusi hijau dan industrialisasi. Kedua hal itu telah melahirkan ketimpangan dan kemiskinan yang parah. Di kota-kota besar, khususnya, bermunculan kelompok-kelompok miskin baru. Fenomena tersebut dengan cepat memperoleh kritik dari berbagai kalangan non pemerintah. Salah satu kritik berasal dari kalangan yang menyebut diri mereka LSM/NGOs yang muncul di tahun 1970-an (Eldridge, 1989). Mereka menganggap bahwa proses pembangunan yang dilakukan oleh agen-agen pembangunan resmi menentu kegagalan, sebab itu diperlukan pencarian strategi alternatif yang menguntungkan secara langsung kaum miskin (Clark, 1995:4).

Maka bisa dipahami jika LSM generasi pertama ini menfokuskan diri pada kegiatan-kegiatan kemanusiaan dan keagamaan yang berupaya meningkatkan pendapatan dan bantuan masyarakat secara langsung, seperti irigasi, petanian, peternakan, kerajinan tangan, bantuan sosial, dan lain sebagainya. Gerakan mereka tidak memperkenalkan paradigma

pembangunan alternatif yang radikal, tetapi semata-mata memperbaharui dan mengaju kan reaksi terhadap praktik pembangunan, tanpa mempertanyakan asumsi dasar modernisasi dan developmentalisme. Misalnya kepedulian LSM seperti LP3ES, Bina Swadaya, maupun LSM besar lainnya di tahun 1970-an, adalah bahwa sikap, nilai, dan pranata tradisional guna membantu rakyat menjadi modern. Itu dilakukan melalui penciptaan program aksi partisipatif di kalangan kelompok bisnis pedesaan. Program ini didasarkan pada asumsi modernisasi bahwa proses pembangunan akan bekerja jika modal diberikan pada kelompok yang benar, yaitu wiraswasta yang mempunyai kebutuhan berprestasi tinggi serta menguasai teknologi dan prasarana modern. Wiraswasta akan menjadi pengemudi proses pembangunan dan jenis kelompok yang akan memperoleh keuntungan dari dampak "tetesan ke bawah" (Faqih, 1996: 102).

Organisasi-organisasi tersebut cenderung tidak mempersoalkan struktur yang ada dalam hegemoni dominan. Mereka menggambarkan teori pembangunan berdasarkan ideologi pembangunan, maka partisipasi rakyat dalam pembangunan adalah garapan yang utama. Keterbelakangan rakyat bukan disebabkan karena struktur akan tetapi karena nilai-nilai dan mentalitas yang keliru. Mentalitas dan nilai-nilai terbelakang inilah yang dianggap sebagai sebab utama lemahnya partisipasi rakyat dalam pembangunan. Tugas utama LSM, dalam skema mereka, adalah memperbaiki pengetahuan, ketrampilan, dan sikap masyarakat agar menjadi "modern" sehingga mampu ikut serta dalam pembangunan.

Meski memiliki kontak dengan masyarakat, generasi awal LSM ini tidak memiliki basis massa dan tidak pernah mengarah pada pola bagaimana memo-

bilisasi massa. Seperti kelompok pembangkang elit, mereka cukup moderat dan tidak konfrontatif terhadap negara. Walaupun demikian harus segera dicatat bahwa generasi awal ini telah membangun aktor lain di luar negara. Mereka memiliki perhatian terhadap penderitaan kelas bawah, dan kerja mereka telah menjadi bagian penting dari pembangunan masyarakat sipil di Indonesia (Uhlen, 1998: 108).

### **B. Dari Reformasi ke Transformasi; Upaya Resistensi Terhadap Elit**

Setelah hampir dua puluh tahun menerapkan paradigma gerakan semacam itu, kalangan LSM mulai menyadari tidak adanya perubahan signifikan dalam situasi sosial, ekonomi, dan politik di Indonesia. Kesadaran ini memotivasi mereka untuk bergeser dari pendekatan reformasi ke transformasi, yang berarti penciptaan paradigma baru yang lebih baik. Salah satu ciri penting transformasi ini adalah mempertanyakan paradigma *mainstream* serta ideologi tersembunyi, dan kemudian berusaha mengubah struktur dan superstruktur yang menindas rakyat. Paradigma ini harus mendorong terciptanya struktur yang memungkinkan rakyat untuk mewujudkan potensi kemanusiaannya, mengontrol cara produksi, dan mengontrol informasi serta ideologi mereka sendiri. Mereka berusaha mencari format struktur yang memungkinkan masyarakat menuju tatanan demokratis, baik dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan politik.

Wacana ini mulai merembek di era 80-an. Pada dekade tersebut kalangan LSM mulai berani mempertanyakan ideologi pembangunan yang dianut orde baru, yang menurut mereka menciptakan fundamen yang rapuh bagi kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi dalam pengamatan Mansour Fakhri, hanya ada sebagian kecil LSM yang mewakili pandangan ini, yaitu beberapa

LSM yang mulai mengimplementasikan riset aksi partisipatif (*Participatory Action Research*). Di antaranya adalah pelatihan dan jaringan riset partisipatif yang diorganisir oleh sebuah LSM di Surakarta pada dekaden 80-an. Jaringan ini memperkenalkan dan mendidik aktivis LSM di seluruh Jawa dalam riset aksi partisipatif. Ada juga kelompok yang menggunakan metode *popular education*, seperti dilakukan oleh sebuah organisasi yang bekerja untuk petani tak bertanah yang berkedudukan di Bandung (Faqih, 1996: 131).

LSM lainnya yang mulai bergeser ke arah paradigma transformatif adalah LSM yang berbasis kelompok muslim tradisional (pesantren) yang telah mencoba merekonstruksi teori transformasi berdasarkan nilai-nilai tradisional. Berikutnya adalah SKEPHI, sebuah organisasi non pemerintah yang bekerja pada isu lingkungan dan selalu menyuarakan semangat kontra hegemoni kapitalis. Persoalannya mengapa sedikit sekali LSM di Indonesia yang menggunakan paradigma transformatif, atau setidaknya bergeser menuju hal tersebut. Ada banyak alasan mengenai hal itu, di antaranya: *pertama*, pendanaan sebagian besar LSM tergantung dari lembaga dana yang berorientasi pada ideologi developmentalisme. Usaha mereka untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan sumber dana membuat kecenderungan mengikis ti paradigma developmentalisme. *Kedua*, Jarang sekali LSM yang memiliki tujuan kelembagaan secara jelas yang melukiskan perspektif dan ideologi mereka tentang perubahan sosial. *Ketiga*, Inkonsistensi yang dilakukan sebagian besar LSM antara ideologi, teori, metodologi, dan praktik.

Selain beberapa catatan di atas, kalangan LSM generasi ini, dan mencapai puncaknya di tahun 1990-an terutama menjelang runtuhnya rezim Orde Baru, mulai berani menyuarakan isu-isu krusial,

seperti demokratisasi, hak asasi manusia, reformasi birokrasi, dan lain-lain. Perhatian semakin banyak diberikan pada bagaimana mendidik dan memobilisasi masyarakat dalam berbagai isu yang berkaitan dengan ekologi, hak asasi manusia, hak-hak buruh, hak kaum tani, gelandangan, terutama kaitannya dengan kasus penggusuran dan perampasan tanah oleh negara. Dengan kata lain, LSM secara jelas telah menempatkan diri sebagai salah satu pilar demokrasi. Mereka mulai memasuki wilayah-wilayah politik yang selama ini tabu dalam diskursus politik Orde Baru (Mahasin, 1997: 07).

Munculnya LSM radikal di akhir 1980-an dan awal 1990-an yang bersuara lantang terhadap demokrasi dan hak asasi manusia, telah menempatkan perjuangan demokrasi sebagai agenda perjuangan di Indonesia. Kritisisme mereka yang berani dan lantang terhadap rezim berkuasa telah membuat takut elit penguasa. Namun sayangnya LSM-LSM ini tidak membentuk suatu kekuatan politik yang kokoh, kecuali dalam kasus-kasus tertentu. Tidak ada strategi koheren bagi perjuangan jangka panjang yang mampu menjawab semua kepentingan. Gerakan ini terpecah dalam satuan-satuan kecil. Sebagian disebabkan karena perbedaan ideologis, perpecahan pribadi, maupun karena ancaman penindasan dari negara.

Meski demikian, gerakan-gerakan yang dilakukan oleh LSM itu telah memberikan kontribusi yang besar dalam pembangunan *Civil Society*. Sebagian dari mereka telah dengan keras berusaha mencari dan menciptakan ruang bagi kesadaran sosial dan politik, analisis struktural, demokratisasi, dan menekan negara. Kelompok ini telah melakukan beberapa hal penting, diantaranya: a). membela rakyat yang mendapat perlakuan sewenang-wenang dan tidak adil dari negara, b). melakukan kontrol terhadap

tindakan negara yang tidak demokratis dan melanggar HAM, c). berusaha memperkecil kekuasaan negara, serta d). melakukan pemberdayaan terhadap masyarakat agar mampu merumuskan dan memperjuangkan kepentingannya sendiri (Billah, 1997: 207). Gerakan yang mereka jalankan memang memiliki beberapa kelemahan yang signifikan. Namun perjuangan mereka, bersama dengan komponen *Civil Society* lainnya, berhasil menumbangkan kekuasaan yang telah mencengkram panggung politik Indonesia selama 32 tahun. Reformasi 98 membawa dinamika perubahan baru, semua institusi politik kini lebih terbuka. Tetapi karenanya kelompok LSM di Indonesia dihadapkan pada godaan yang lebih berat.

### C. Gerakan LSM Pasca Orde Baru

Era reformasi merupakan dasawarsa baru bagi LSM di Indonesia untuk menegaskan perannya. Ketika orde baru hampir semua institusi politik dikooptasi oleh negara, sebab itu LSM menjadi salah satu diantara sedikit institusi yang mampu menampung aspirasi dan tuntutan kelompok-kelompok independen. Kini, LSM tidak lagi memiliki peran semacam itu. Negara tidak perlu lagi menekan dan mengawasi gerakannya, melainkan menjadikannya sebagai mitra dalam mensukseskan agenda-agenda pembangunan.

Karenanya LSM dituntut untuk mampu memperbaharui nilai dan paradigmanya dalam situasi politik yang telah berubah. Perkembangan pasca reformasi memperlihatkan bahwa banyak LSM mengalami disorientasi gerakan. Diantaranya adalah munculnya LSM baru maupun lama yang partisan, berorientasi ekonomi dan politik. Sebagian mereka malah tersangkut kasus penyiripan dan pernerasan. LSM bukan lagi dilihat sebagai media perjuangan alternatif, tetapi

merupakan lapangan kerja baru bagi orang-orang yang tersingkir dari sektor swasta ataupun pemerintah. Maka tidak mengherankan jika dalam perhitungan Badan Pusat Statistik (BPS), LSM telah tumbuh dari hanya berjumlah sekitar 10.000 di tahun 1996 menjadi sekitar 70.000 di tahun 2000. Merebaknya angka itu terkait juga dengan naiknya pamor LSM pasca reformasi. LSM dianggap sebagaisalahsatu lokomotif yang mengantarkan masyarakat Indonesia ke arah demokratisasi, sehingga pengaruhnya digunakan sebagai selubung bagi kepentingan politik dan sektarian yang bermain di dalamnya.

Titik lemah lainnya yang sering dikritik oleh berbagai kalangan adalah menyangkut dana yang diperoleh dari bantuan lembaga donor luar negeri maupun filantropi dalam negeri, yang membawa pesan-pesan ideologi kapitalisme dan modernisasi. Lembaga-lembaga tersebut mempunyai pengaruh yang besar dalam menentukan visi gerakan LSM, sebagaimana dipaparkan oleh Meuthia Ganie-Rochman dan Rochman Achwan. Menurut mereka karena tergantung pada bantuan dari organisasi dana internasional, banyak LSM kini berkonsentrasi pada penguatan civil society dan reformasi hukum dalam kerangka "good governance" yang persis mensyaratkan "ideologi perubahan dengan kepentingan mempertahankan kapitalisme dan ekonomi pasar-bebas" (Priyono, 2006). Bu kan berarti wacana tersebut tidak diperlukan dalam press pemberdayaan masyarakat, akan tetapi hal itu telah mengalihkan (dengan sengaja) perhatian k alangan LSM terhadap persoalan-persoalan yang juga mendasar, misalnya dampak-dampak globalisasi terhadap masyarakat dunia ketiga.

Namun demikian, posisi dan peran kritis LSM dalam mengoreksi kebijakan politik dan reformasi pemerintah telah menghasilkan beberapa perubahan penting.

Salah satunya adalah kecenderungan pemerintah untuk mereformasi birokrasi dalam formulasi *Good Governance*, yang tentu saja penting dalam konteks demokratisasi. Tentu saja, fakta tersebut harus tetap diukur sejauh mana kah keseriusan pemerintah dalam merealisasikan ha! itu, serta sejauh manakah kalangan LSM mampu mengawalnya sambil tetap menjaga jarak dengan negara.

Karena itu peranan LSM tetap diperlukan, paling tidak karena beberapa alasan. Pertama, meningkatnya kemiskinan, baik di kota maupun desa, karena konsekuensi pelaksanaan kebijakan penyesuaian struktural yang mengakibatkan pengangguran, penghapusan subsidi pemerintah, dan ambruknya sistem ja minan sosial. Kedua, meningkatnya konflik dan ketidakteraturan publik di seluruh Indonesia selama periode transisi ke demokrasi membuat relevan hadirnya LSM, karena ia adalah lembaga yang mempunyai akses ke organisasi akar-rumput dan mempunyai komitmen kepada kelompok-kelompok marjinal. Sedang yang ketiga, berkaitan dengan pengawalan LSM terhadap wacana seperti *Good Governance*. Aktifis LSM biasanya memiliki pengalaman dan pengetahuan, baik teoritis maupun operasional yang lebih baik dari aparat birokrasi, sehingga pendidikan tidak hanya dilakukan terhadap masyarakat tetapi juga terhadap aparat birokrasi seperti banyak terlihat akhir-akhir ini (Setiawan, 2006).

#### D. Tentang Good Governance

Setelah kekuasaan orde baru berakhir, wacana *Good Governance* begitu populer diperkenalkan. Meskipun pengertiannya berbeda-beda dan kerap kali salah dimengerti. *Good Governance* dari segi literalnya bermakna tata kelola pemerintahan yang baik. Jika dulu pemerintahan berfokus pada pemimpin maka dalam k onsep ini fokusnya adalah sistem.

Sedangkan dalam pengertiannya yang luas, ia dimaksudkan sebagai sistem di mana persoalan-persoalan publik menjadi urusan bersama antara pemerintah (negara), *Civil Society* dan *Economic Society*. Ini dibedakan dengan model *Government* yang selama ini dianut pemerintah. Dalam sistem ini negara memiliki hak eksklusif untuk mengatur persoalan-persoalan publik, sedangkan aktor-aktor di luarnya hanya dapat ikut serta jika di restui negara.

Sebab itulah *Good Governance* memerlukan tiga prinsip pokok, yaitu partisipasi, akuntabilitas, dan transparansi. Partisipasi dimengerti sebagai wujud keikutsertaan warga masyarakat dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sahyang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif. Akuntabilitas adalah tugas para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta mau pun organisasi-organisasi masyarakat untuk bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan. Sedangkan prinsip transparansi adalah ketersediaan informasi mengenai seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga, dan kebijakan yang menyangkut kepentingan publik. Informasi tersebut harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau oleh semua warga.

Sebagai suatu gerakan, *Good Governance* adalah segala daya upaya untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik. Untuk itu gerakan *Good Governance* harus memiliki agenda yang jelas tentang apa yang mesti dilakukan agar tujuan utamanya dapat dicapai. Untuk kasus In-

donesia, agenda *Good Governance* meliputi perubahan politik, ekonomi, kehidupan sosial, dan hukum. Perubahan dalam tatanan tersebut diperlukan sebagai tahapan untuk mencapai masyarakat yang demokratis, seperti misalnya terjadi di negara-negara Eropa Barat.

Dalam bahasa Daniel S. Lev, yang diperlukan Indonesia saat ini adalah pemerintahan yang dilemahkan. Penger-tiannya bukan pemerintahan yang tidak efektif, korup dan tidak berdaya mengelola birokrasi dan melayani rakyat, tetapi pendapatnya lebih kepada bahwa penguasa harus selalu diawasi, partai politik harus selalu berfungsi dan berposisi kuat dengan cara yang beretika, parlemen mengawasi pelaksanaan kebijakan produk legislatif, lembaga yudikatif bebas dan bersih mengadili perkara-perkara termasuk perkara politik dan administratif yang menyangkut penguasa, dan yang lebih penting lagi lembaga-lembaga swadaya dan masyarakat sipil aktif bergerak serta terlibat dalam perumusan kebijakan publik dan pengawasan pelaksanaan kebijakan publik tersebut.

#### E. Agenda Baru di Tengah Arus yang Bergerak

Sampailah kita pada persoalan terakhir, yakni bisakah LSM di Indonesia mendorong dan mengawal model *Good Governance* ini dalam tatanan politik dan pemerintahan. Jika LSM mampu mereformulasi dirinya serta menjaga jarak dengan kekuasaan negara maka jawabannya akan menggembirakan. Karena di samping gerakan LSM telah menancarkan pengaruh yang besar dalam sejarah Indonesia, di sisi lain tanpa adanya proses politik dan kekuasaan telah berkembang ke arah yang lebih memberi ruang kepada rakyat dalam proses pembangunan. Hal itu ditandai dengan diterapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang

kemudian diikuti dengan penerapan berbagai regulasi sejenis, seperti UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Di tataran teoritis, berbagai regulasi tersebut mungkin akan berpengaruh secara signifikan dalam memberikan ruang gerak bagi LSM. Reformasi regulatif ini telah membuka partisipasi masyarakat dan diharapkan memperkuat posisi masyarakat dalam proses politik dan pembangunan.

Sungguhpun begitu, jika diperhatikan lebih jauh lagi ada fakta lain yang mengkhawatirkan, yaitu ketergantungan LSM pada lembaga donor asing maupun lembaga dalam negeri yang berorientasi pada kapitalisme. Hegemoni ini sangat mempengaruhi gerakan LSM, yang juga berpengaruh terhadap etika dan pendekatannya sehari-hari. Juga terhadap cara mereka mendefinisikan, menganalisis, dan menanggapi masalah. Kapitalisme telah meresap dan menjadi bagian yang erat dalam semangat gerakan LSM. Sebab itu tantangan LSM dalam waktu dekat ini adalah memperbaharui manajemen keuangan dengan membuka usaha sendiri bagi kebutuhan pendanaan programnya. Sedangkan dalam waktu panjang adalah menciptakan ruang bagi rakyat untuk mengembangkan sistem ekonomi non kapitalistik, yakni cara produksi yang tidak eksploitatif. LSM perlu mengembangkan ekonomi kerakyatan agar masyarakat memiliki kemandirian ekonomi yang akan menjadi modal efektif bagi kesejahteraan dan perbaikan kehidupan mereka.

### III. KESIMPULAN

Berdasarkan paparan di atas, model dan orientasi gerakan LSM terus berubah

dari waktu ke waktu, sesuai dengan konteks sosial politik. Di awal kemunculannya tahun 1970-an, peranan LSM lebih diposisikan pada koreksi dan pembenahan atas masalah-masalah pembangunan, seperti masalah kemiskinan dan pengangguran di daerah urban atau masalah pertanian dan minimnya pendidikan di pedesaan. Gerakan LSM berada pada jalur paradigmatik yang sama dengan negara, yaitu jalur ideologi *developmentalisme*. Ideologi ini muncul sejak tahun 1960-an ketika negara-negara Barat yang lebih maju berusaha meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat negara berkembang seperti Indonesia sehingga tingkat daya beli masyarakat tetap tinggi. Dengan begitu, negara-negara tersebut tetap menjadi pasar potensial bagi produk industri yang berkembang di negara maju. Tahun 1990-an merupakan puncak kegagalan ideologi tersebut di Indonesia sehingga gerakan LSM mulai mempertanyakan paradigma pembangunan negara. Isu-isu yang diangkat meluas ke arah demokratisasi, pendidikan politik, pelanggaran HAM, dan sebagainya. LSM bersama dengan elemen *civil society* yang lain menjadi kekuatan perlawanan terhadap Orde Baru sampai berakhirnya rezim tersebut beserta seluruh cerita kegagalan pembangunan yang mengiringinya. Pasca reformasi 1998, muncul upaya meredivisi kembali peranan LSM dalam konteks sosial yang berubah. Keterbukaan politik mendorong LSM untuk membangun aliansi baru dengan negara maupun partai politik, meskipun kali ini dengan medan gerak yang lebih besar. Peranan LSM tidak hanya pada berada tataran perberdayaan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, tetapi sebagai elemen yang turut andil bagi terciptanya *Good Governance*, model pemerintahan yang membuka akses luas bagi perumusan kebijakan publik. Suatu hal yang tidak bisa ditampik, LSM tetap menunjukkan diri

sebagai pilar penting bagi terwujudnya masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Billah, M.M. 1997. "Peran Ornop dalam Proses Demokrasi yang Berkedaulatan Rakyat" dalam Rustam Ibrahim (ed). *Agenda LSM Menyongsong Tahun 2000*. Jakarta: CESDA-LP3ES.
- Clark, John. 1995. *NGO dan Pembangunan Demokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Editorial. *Perencanaan dan Penganggaran Partisi patif untuk Good Governance*. [www.fppm.org](http://www.fppm.org). akses Minggu 24 Desember 2006.
- Eldridge, Philip. 1989. *LSM dan Negara*. dalam Majalah Prisma NO. 7.
- Fatah, Eep Saefullah. 1999. *Bangsa Saya Yang Menyebalkan*. Bandung : Rosda.
- Fakih, Mansour. 1996. *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mahasin, Aswab. 1997. "Membangun Civil Society dari Kancah yang Rentan", dalam Rustam Ibrahim (ed). *Agenda LSM Menyongsong Tahun 2000*. Jakarta: CESDA-LP3ES.
- O'Donnel, Guillermo dan Philippe C. Schimetter. 1993. *Transisi Menuju Demokrasi; Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*. Jakarta: LP3ES.
- Priyono, B.Herry. *Hantu Orde Baru*. [www.kompas.com](http://www.kompas.com). akses Minggu 24 Desember 2006.
- Rahardjo, M. Dawan. 1988. *Dokter Suetomo: Pelopor LPSM*. dalam Majalah Prisma No. 7.
- Setiawan, Bonnie. *LSM sebagai Kekuatan Sosial Baru*. [www.kompas.com](http://www.kompas.com). akses Minggu 24 Desember 2006.
- Tajuk. *Governance*. [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com). akses Minggu 24 Desember 2006
- Uhlin, Anders. 1998. *Oposisi Berserak*. Bandung: Mizan.
- Riset Redaksi. *Good Governance*. [www.transparansi.or.id](http://www.transparansi.or.id). akses Minggu 24 Desember 2006.

---

**Zuhri Humaidi:** Penulis adalah mahasiswa S2 Antropologi UGM, memiliki minat yang luas dalam isu-isu sosial dan budaya. Saat ini menjadi Pengurus Pusat FWI (Forum Mahasiswa Pascasarjana se-Indonesia) dan menjadi Editor Lepas pada beberapa penerbit di Yogyakarta.