

Monograph on
**Politics &
Government**

**KETERLIBATAN PUBLIK
DALAM DESENTRALISASI TATA PEMERINTAHAN**

Studi Tentang Problema, Dinamika, dan Prospek
Civil Society Organization di Indonesia

ISSN 1979-0244

KETERLIBATAN PUBLIK

DALAM DESENTRALISASI TATA PEMERINTAHAN

Studi Tentang Problema, Dinamika, dan Prospek

Civil society Organization di Indonesia

MONOGRAPH on **Politics and Government**

Vol. 1, No.2. 2007 (61-110)

DAFTAR ISI

BAB I Pendahuluan	64
A. Latar Belakang	64
B. Persoalan Dasar	67
C. Ekplanasi	67
D. Tujuan Studi	69
E. Metode Studi	69
F. Ruang Lingkup Studi	70
BAB II Civil Society di Indonesia	71
A. Latar Belakang	71
B. civil Society di Indonesia: Dari Korporatisme Menuju Pluralisme	71
C. Penutup	82
BAB III CSO Dalam Politik Desentralisasi	84
A. Pendahuluan	84
B. Derajat Keterlibatan CSO dalam Desentralisasi	87
C. Keterlibatan CSO dalam Desentralisasi	88
D. Peluang CSO dalam Desentralisasi	96
E. Problema CSO dalam Desentralisasi	96
BAB IV Agenda Penguatan Keterlibatan CSO dalam Proses Desentralisasi	101
A. Pengantar	101
B. Agenda Peningkatan Peran CSO dalam Desentralisasi	101
C. Agenda Tersisa dan Riset Lapangan	104
Daftar Pustaka	107

Diterbitkan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah dalam rangka ekspose tema-tema riset untuk didiskusikan lebih lanjut

NASKAH AKADEMIK

KETERLIBATAN PUBLIK

DALAM DESENTRALISASI TATA PEMERINTAHAN

Studi Tentang Problema, Dinamika, dan Prospek
Civil society Organization di Indonesia



MONOGRAPH *on* **Politics and Government**
Vol. 1, No.2. 2007 (61-110)

ISSN 1979-0244

KETERLIBATAN PUBLIK

DALAM DESENTRALISASI TATA PEMERINTAHAN

Studi Tentang Problema, Dinamika, dan Prospek
Civil Society Organization di Indonesia

MONOGRAPH on **Politics and Government**

Vol. 1, No.2. 2007 (61-110)

KETERLIBATAN PUBLIK
DALAM
DESENTRALISASI TATA PEMERINTAHAN

Studi Tentang Problema, Dinamika,
dan Prospek *Civil society Organization* di Indonesia

Tim Penulis:

Tim Peneliti Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah
Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
bekerja sama dengan
BRIDGE, BAPPENAS, UNDP INDONESIA, S2 PLOD UGM

A. Latar Belakang

Dalam beberapa tahun terakhir ini telah terjadi pergeseran paradigma mengenai desentralisasi dan otonomi daerah. Dominasi paradigma lama yang menekankan pemaknaan desentralisasi sebagai proses pengalihan kekuasaan dan kewenangan yang ditandai oleh kombinasi sifat-sifat vertikal-eksklusif-tunggal mulai dipertukarkan dengan sifat-sifat horisontal-inklusif-ganda. Dalam paradigma lama, desentralisasi dirumuskan sebagai proses pemindahan yang berlangsung eksklusif dalam lingkup pemerintahan, dan karenanya bersifat vertikal, dan hanya berlaku tunggal. Cara pandang yang disebut *intra-bureaucratic transfer of power and authority* ini mengakibatkan desentralisasi sepenuhnya menjadi persoalan yang dimonopoli pemerintah. Sebaliknya paradigma baru memaknai desentralisasi sebagai proses ganda, berlangsung vertikal maupun horisontal dan melewati batas-batas ranah pemerintahan.

Diterbitkan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah dalam rangka ekspose tema-tema riset untuk didiskusikan lebih lanjut

Proses pertama adalah pengalihan kekuasaan dari pemerintah pusat ke Pemerintah Daerah sebagaimana dirumuskan dalam tradisi lama. Proses kedua adalah pemindahan *locus* politik dari ranah negara ke ranah nonnegara (dari *State Corporatism* ke *Societal Corporatism*). Ranah nonnegara meliputi *civil society* dan *economic society*. Proses kedua ini berlangsung pada setiap lapis pemerintahan baik di tingkat nasional maupun lokal. Dalam konteks Indonesia, pergeseran *locus* diandaikan berlangsung pada level pemerintah pusat, provinsi, kabupaten dan kota.

Pergeseran paradigma di atas diperkuat oleh pergeseran paradigma dari *government* ke *governance*. Paradigma *government* memberikan hak eksklusif bagi negara untuk mengatur hal-hal publik, sementara aktor di luarnya, hanya dapat disertakan sejauh negara mengizinkannya. Paradigma *governance* berangkat dari asumsi yang sama sekali berbeda. Persoalan-persoalan publik adalah urusan bersama pemerintah (negara), *civil society* dan *economic society* sebagai tiga aktor pokok. Pergeseran paradigma di atas, tidak saja berlangsung di tingkat pusat, tapi juga di tingkat lokal. Urusan-urusan publik di tingkat lokal adalah sekaligus urusan ketiga aktor kunci di atas. Pertemuan antara pergeseran paradigma desentralisasi dan paradigma *governance* melahirkan *decentralized governance* atau *local good governance* yang mengasumsikan keterlibatan secara setara tiga aktor kunci, yakni negara pada level lokal, *civil society* dan *economic society*.

Sekalipun pergeseran yang terjadi di tingkat konsep dan wacana di atas telah berlangsung cukup lama dan meluas, ada keyakinan yang cukup luas di kalangan publik Indonesia bahwa *civil society* belum menjadi bagian berarti dari *decentralized governance*. Sejauhmana hal ini memiliki kebenaran tetap menjadi pertanyaan, karena sejauh yang bisa dilacak, studi yang serius yang mencoba memetakan secara lebih rinci tempat bagi *civil society* dalam proses desentralisasi masih sangat terbatas. Kebanyakan studi lebih bersifat umum dan/atau dipusatkan pada isu di sekitar kapasitas dan penguatan kelembagaan dari baik *civil society* maupun pemerintah secara terpisah-pisah. Bagaimana keduanya saling berhubungan masih menjadi wilayah yang sangat kabur bagi kebanyakan kita.

Konsep *civil society* yang lahir di Barat menimbulkan banyak perbedaan penafsiran di kalangan ilmuwan politik Indonesia. *Civil society* dapat dipahami dalam tiga kriteria, nilai, aktor dan ruang. Dalam kriteria ruang, *Civil society* diartikan oleh Alfred Stepan (2002) mengandalkan nilai *civility* untuk kepentingan bersama. Gerakan sosial *civil society* dibangun berdasarkan kesukarelaan, bersifat *self-generating*, *self supporting*, berorientasi pada pengambilan keputusan dan pengaturan diri sendiri, dan mengekspresikan diri secara bebas namun mengacu kepada kualitas *civility*. Hal itu merupakan syarat penting bagi terwujudnya harmonisasi dalam relasi antara masyarakat. *Civility* muncul karena identitas kebersamaan sebagai warga negara yang memiliki nilai etik berdasarkan hak dan kewajiban yang sama-sama dihormati untuk sebuah keharmonisan hidup masyarakat.

Civil society dalam kriteria aktor mencakup organisasi-organisasi sukarela sampai organisasi yang dibentuk negara tetapi berperan sebagai perantara individu dan negara, pribadi dan publik. Dalam pemahaman ini *civil society* harus dibedakan dengan suku,

klan, dan jaringan-jaringan klientelis. Hal ini penting karena *civil society* mengharuskan adanya sifat publik dan *civic* yang erat untuk memiliki kemampuan otonom agar dapat berpartisipasi dalam kepentingan publik untuk dapat mempertahankan kepentingan-kepentingan mereka (kultural, ekonomi, politik) secara publik.

Civil society mensyaratkan adanya ruang publik yang bebas (*free public sphere*). Suatu wilayah di mana masyarakat sebagai warga negara memiliki akses penuh terhadap setiap kegiatan publik. Warga negara berhak melakukan kegiatan secara merdeka dalam menyampaikan pendapat, berserikat, berkumpul, serta menyiarkan penerbitan yang berkaitan dengan kepentingan umum secara bebas dan terbuka. *Civil society* direpresentasikan oleh berbagai jenis organisasi masyarakat sipil (*Civil Society Organisation*) yang luas, baik melalui sistem *membership* ataupun tidak sebagai berikut (Diamond:2003):

- a. Ekonomi: Asosiasi dan jaringan yang produktif dan komersial.
- b. Budaya: Agama, etnik, kelompok komunal, dan institusi dan asosiasi lain yang mempertahankan hak kolektif, nilai, kepercayaan publik.
- c. Kepentingan: kelompok yang bertujuan memajukan atau melindungi kepentingan anggotanya seperti perserikatan buruh, asosiasi pensiunan, dan kelompok profesional.
- d. Pembangunan: organisasi yang mengumpulkan *resource* dan bakat individual untuk memajukan infrastruktur, institusi dan kualitas kehidupan masyarakat.
- e. Orientasi isu: gerakan perlindungan lingkungan, perlindungan konsumen, hak perempuan dan lain-lain.
- f. *Civic*/kewargaan: kelompok nonpartisan yang bertujuan memajukan sistem politik dan membuatnya menjadi demokratis (pengawas pemilu, pembela HAM dan lain-lain).

Riset ini akan memfokuskan kajian pada dua hal: *pertama*, dalam wilayah *nonmembership* dimana keanggotaan tidak menjadi indikasi utama bagi bekerjanya mekanisme organisasi dalam CSO. *Kedua* walaupun riset ini akan mencoba melakukan klasifikasi umum terhadap orientasi isu CSO, fokus kajian dalam riset ini akan membatasi kajian *civil society* dalam kerangka aktor dan ruang interaksi antara Pemerintah Daerah dengan CSO. Pembatasan ini penting dilakukan mengingat kajian ini tidak berpretensi untuk melakukan kualifikasi CSO tapi lebih kepada pengaruh yang akan ditimbulkan CSO dalam kebijakan publik yang berangkat dari interaksi dengan Pemerintah Daerah di tengah upaya *decentralized governance*.

Riset ini akan memanfaatkan kerangka konseptual yang ditawarkan Cornwall (2004) yang menurut kami bermanfaat dalam mengungkapkan pertanyaan mengenai sejauhmana dan melalui metode apa pelibatan *civil society* dalam rangka desentralisasi di daerah-daerah. Dalam hal metode pelibatan *civil society* di rerata daerah, kami

mengasumsikan adanya variasi yang sangat tinggi yang tidak dapat digeneralisasi *begitu* saja. Variasi ini mulai dari tingkatan metode “konsultasi” dimana CSO diposisikan sebagai pihak untuk dimintai informasi, “*presence*” dimana CSO hadir dan terlibat dalam proses perumusan kebijakan, “*representation*” dimana terdapat kuota permanen perwakilan *civil society* dalam proses perumusan kebijakan, hingga pada tingkatan metode yang paling canggih, yakni “*influence*”. Metode terakhir ini menempatkan *civil society* pada posisi sebagai kekuatan yang mempengaruhi proses dan substansi kebijakan dan pelayanan publik di tingkat lokal. Sementara itu, ruang pelibatan juga mengungkapkan variasi yang sama tingginya, mulai dari “*invited space*” dimana, “*conquered space*”, hingga “*popular space*”.

B. Persoalan Dasar

Persoalan pokok *civil society* di Indonesia adalah peningkatan yang diikuti oleh pluralisme isu, metode dan tingkat kedalaman pelibatan *civil society* di Indonesia belum mendapatkan penjelasan yang memadai, terutama yang didasarkan pada hasil riset yang serius dan mendalam. Yang terjadi kemudian adalah terbentuknya pemahaman publik yang bersifat *stereotyping* yang didasarkan pada spekulasi bahwa sebagian besar *civil society* di tingkat lokal baru mencapai derajat pelibatan rendah, yang dapat dilihat dari metode pelibatan yang didominasi oleh konsultasi. Sementara ruang keterlibatan sebagian besar baru mencapai tingkatan *invited space* atau dalam sejumlah kasus yang langka mencapai pada “*conquered space*”. Sejauhmanakah hal tersebut memiliki akar penjelasan empirik, akan menjadi pusat kajian penelitian ini.

C. Eksplanasi

Munculnya kesimpulan mengenai posisi rapuh *civil society* dalam kaitannya dengan proses kebijakan dan pelayanan publik di tingkat lokal mempunyai akar penjelasan yang panjang. Bahkan sebagian besar dari penjelasan tidak secara serius menyertakan perubahan politik fundamental yang berlangsung di Indonesia, terutama di aras lokal, dalam tujuh tahun terakhir ini. Masing-masing akar penjelasan tersebut adalah sebagai berikut ini.

Pertama, terkait dengan ketidakmerataan persebaran *civil society* yang menyebabkan terjadinya kelangkaan *civil society* (densitas yang rendah) di sejumlah daerah yang tidak memungkinkan *civil society* dapat menjadi bagian prinsipal dalam proses kebijakan di daerah. Data persebaran *civil society* di Indonesia memastikan terjadinya konsentrasi secara berlebihan, dalam raut sebagai CSO –atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)– di kawasan Jawa, terutama di daerah -daerah perkotaan. CSO sebagai fenomena perkotaan juga berlangsung di berbagai daerah lainnya di luar Jawa. Bahwa hal ini merupakan fenomena Indonesia selama Orde Baru, bisa diperkirakan kita akan mudah sepakati. Tetapi, sejauhmanakah kesimpulan yang lebih bertumpu pada pengalaman Orde Baru ini masih terbukti valid dalam perkembangan Indonesia saat sekarang akan menjadi salah satu pusat perhatian riset ini.

Kedua, pola hubungan antara *civil society* dan pemerintah lokal sebagai dua *stakeholders* yang secara prinsip harus berdiri sejajar dan saling bergandengan tangan dalam proses perumusan kebijakan, ditandai oleh kuatnya rasa saling tidak percaya secara timbal-balik (*mutual distrust*). Akibatnya, keduanya mengalami kesulitan yang luar biasa ketika dihadapkan pada keharusan untuk secara bersama-sama terlibat dalam proses perumusan kebijakan di tingkat lokal. Hal ini semakin diperburuk oleh ketiga, adanya “jarak psikologis” yang terbentuk sebagai akibat dari penilaian moral yang berbeda terhadap urusan-urusan yang berkaitan dengan sektor publik. Di satu sisi *civil society* melihat arena tersebut sebagai arena yang “kotor”, sementara Pemerintah Daerah melihat *civil society* sebagai perpanjangan tangan kekuatan luar yang “sok idealis”. Sejauhmanakah perubahan-perubahan politik yang terjadi dalam 7 tahun terakhir ini telah mengubah pola hubungan saling tidak percaya, akan menjadi perhatian dalam studi ini.

Kedua hal di atas, terkait dengan hal *ketiga* yaitu adanya perbedaan alamiah baik pada level substansi maupun pendekatan antara *civil society* dan Pemerintah Daerah. Perbedaan ini sedemikian jauhnya. Hal ini merupakan fungsi dari perbedaan sejarah dan watak kelembagaan dari kedua aktor kunci ini. Perbedaan-perbedaan dalam memaknai masalah dan metode penyelesaian sedemikian kasat matanya di antara *civil society* dan Pemerintah Daerah. Sejauhmanakah kesimpulan di atas memiliki akar empiris akan diverifikasi melalui penelitian lapangan.

Keempat, di antara *civil society* dan Pemerintah Daerah juga terbentang jarak yang jauh sebagai akibat dari adanya gap keahlian yang melekat dalam keduanya. *Civil society* ditandai oleh persoalan *lack of technical skill* yang diperlukan dalam proses perumusan kebijakan dan pelayanan publik. Hal ini justru menjadi kekuatan Pemerintah Daerah. Sementara pada sisi yang lain, Pemerintah Daerah dihadapkan pada kemiskinan yang serius dalam komitmen pada nilai-nilai demokrasi yang justru merupakan keunggulan *civil society*. Dialog di antara dua *expertise* yang berbeda ini, sering melahirkan pola hubungan konfliktual yang menyebabkan keduanya mengalami kesulitan ketika harus secara bersama terlibat dalam proses perumusan kebijakan. Kondisi ini semakin diperburuk oleh pendekatan lembaga donor yang memfasilitasi penguatan *expertise* yang sudah dimiliki masing-masing, yang semakin menjauhkan keduanya. Pendonor terus memperkuat *technical skills* birokrasi hingga mencapai derajat yang tidak terkejutkan oleh *civil society*. Sebaliknya, penguatan sisi demokrasi atas *civil society* terus berlangsung. Kecenderungan lembaga donor di atas tampaknya bersumber pada cara berpikir yang memilah fungsi dan peran keduanya. *Civil society* ditempatkan sebagai pemeran pada sisi *demand (input)* dan pemerintah pada sisi *supply (output-outcomes)*. Fenomena pemilahan antara *civil society* dan Pemerintah Daerah juga berlangsung di tingkat masyarakat. Alur argumentasi semacam ini, berkembang cukup luas dalam masyarakat. Akan tetapi sejauhmanakah hal tersebut benar, masih perlu dibuktikan.

Kelima, terkait dengan otonomi *civil society*, terutama dalam wujudnya sebagai CSO. Keberlanjutan *civil society* sebagai CSO sangat tergantung pada pembiayaan yang berasal dari lembaga donor dan hampir tidak pernah mendapatkan dukungan finansial dari masyarakat. Akibatnya, ke dalam *civil society* terjadi kompetisi memperebutkan sumber dana yang terbatas, yang akhirnya membelah *civil society* ke dalam fragmentasi yang

serius. Sementara keluar *civil society* dipandang sebagai “Sinter Klas” oleh masyarakat. Pada titik yang ekstrim *civil society* dimengerti sebagai “broker masalah” –kemiskinan misalnya— atau bahkan dilihat secara sinis, sebatas sebagai “penjual kemiskinan”. Sama halnya dengan isu-isu sebelumnya, hal ini juga menjadi wacana yang cukup luas berkembang. Karenanya, studi ini akan memverifikasi sejauhmana keabsahan dari argumen ini dengan mengkontraskan dengan realitas empiris di lapangan.

Studi ini mengambil posisi, tanpa keterlibatan *civil society*, proses desentralisasi yang sedang berlangsung di Indonesia hanya bermakna sebagai proses yang bersifat *exclusive government* dan gagal memfasilitasi pergeseran ke arah *governance* yang merupakan kondisi *sine qua non* bagi berlangsungnya proses *deepening democracy*.

D. Tujuan Studi

1. Menyadarkan para *stakeholders*, terutama pemerintah akan sentralitas peran *civil society* dalam proses desentralisasi pemerintahan. Asumsinya, tanpa *civil society* yang kuat proses desentralisasi yang sedang berlangsung hanya akan berakhir sebagai proses vertikal-eksklusif-tunggal, yakni pengalihan kekuasaan dan otoritas yang berada di ranah pemerintahan.
2. Mencari formula hubungan yang dapat mendamaikan hubungan konflikual antara *civil society*, Pemerintah Daerah dan masyarakat sebagai akibat dari beragam persoalan di atas yang memungkinkan *civil society* dapat menjadi bagian prinsip dari seluruh *governance* yang berlangsung di tingkat lokal.

E. Metode Studi

Pada tahap awal ini pemetaan persoalan akan difokuskan dengan menggunakan metode *desk study*, yaitu *review* terhadap berbagai *published material* (literatur) yang terkait dengan peranan *civil society* dalam *setting* demokrasi dan desentralisasi, baik yang berupa teori maupun laporan-laporan program dan aktivitas yang diterbitkan oleh *civil society* sendiri maupun lembaga-lembaga pemerintah, lembaga-lembaga donor, serta berita dan opini-opini di media massa. Melalui metode ini diharapkan akan dihasilkan dua hal, yaitu peta tentang persebaran *civil society* di Indonesia baik persebaran dalam konteks isu, orientasi program, metode gerakan, maupun sebaran geografis dan densitas *civil society* seluruh daerah di Indonesia. Di samping itu melalui pendekatan *framing and content analysis* terhadap berbagai publikasi mengenai CSO diharapkan akan bisa disusun peta awal mengenai persoalan-persoalan mendasar yang dihadapi oleh CSO di Indonesia.

F. Ruang Lingkup Studi

Riset tahap awal ini akan mencakup beberapa tema dasar mengenai CSO di Indonesia.

1. Isu mendasar CSO secara umum, meliputi densitas dan evolusi baik dari segi pelaku isu, persoalan-persoalan internal yang dihadapi oleh CSO serta relasi antara CSO dengan negara.
2. Peranan CSO khususnya terkait dengan desentralisasi politik. Lingkup ini meliputi derajat keterlibatan CSO dalam desentralisasi, baik dalam reformasi tata pemerintahan maupun dalam isu hak-hak sipil dan struktural serta peluang dan problema yang dihadapi oleh CSO dalam desentralisasi.

Riset ini akan ditutup dengan merumuskan strategi bagi pemerintah maupun bagi CSO dalam upaya memperkuat partisipasi publik di daerah dalam konteks desentralisasi.

BAB II

CIVIL SOCIETY DI INDONESIA

A. Pengantar

Bab ini akan memotret kondisi terkini *Civil Society Organization* (CSO) Indonesia di level nasional. Potret yang dilakukan meliputi identifikasi pergeseran jumlah, pola persebaran, karakteristik internal dan eksternal CSO. Menyangkut karakteristik eksternal, akan dilacak keterbatasan-keterbatasan CSO dikaitkan dengan adanya limitasi konsep relasi negara dengan CSO, khususnya dalam kaitannya dengan gagasan CSO liberal. Relasi keduanya ini sering mengabaikan dimensi ketiga yakni pasar. Dalam pemikiran liberal ini, demokrasi diandaikan akan menguat apabila relasi CSO dan negara berada dalam kondisi yang sama kuat. Padahal situasinya tidak selalu sesederhana itu, karena ada faktor lain yang turut juga mempengaruhi dinamika relasi keduanya. Bab akan ditutup dengan beberapa poin penting dan menyambungkannya dengan Bab III.

B. Civil Society Di Indonesia: Dari Korporatisme Menuju Pluralisme

Ada banyak perubahan yang berlangsung dalam dunia CSO Indonesia sejak awal berdirinya di tahun 1970-an. Pergeseran yang paling sederhana bersifat kuantitatif yakni menyangkut kenaikan jumlah CSO yang sangat signifikan dan persebaran CSO secara geografis di seluruh Nusantara. Pergeseran kedua menyangkut kondisi internal dan eksternal yang meliputi CSO .

1. Densitas CSO Indonesia.

Saat ini jumlah CSO di seluruh Indonesia telah mencapai lebih dari 2000 lembaga. Data yang dikumpulkan SMERU berikut ini memperlihatkan sebaran NGO di Indonesia. Data sekaligus mengungkapkan watak keragaman dan sekaligus ketimpangan penyebaran yang menjadi isu sentral bagian ini. Meskipun demikian sebaran dan jumlah CSO pada masa ini masih sangat dipengaruhi oleh situasi euforia pasca reformasi dan demokratisasi. Isu sustainabilitas CSO generasi ini masih perlu dikaji lebih lanjut.

Tabel 1
Densitas CSO di Indonesia per Provinsi

No.	Nama Provinsi	versi SMERU (Maret 2004)	versi LP3ES (Februari 2001)
1.	Aceh	130	29
2.	Sumatera Utara	130	15
3.	Sumatera Barat	55	6
4.	Riau	44	14
5.	Jambi	23	6
6.	Sumatera Selatan	20	13
7.	Bengkulu	27	9
8.	Lampung	35	11
9.	Bangka Belitung	2	Tidak ada data
10.	DKI Jakarta	292	33
11.	Jawa Barat	224	25
12.	Jawa Tengah	209	27
13.	DI Yogyakarta	95	30
14.	Jawa Timur	149	17
15.	Banten	12	Tidak ada data
16.	Bali	24	25
17.	Nusa Tenggara Barat	136	28
18.	Nusa Tenggara Timur	124	19
19.	Kalimantan Barat	59	11
20.	Kalimantan Tengah	30	13
21.	Kalimantan Selatan	25	9
22.	Kalimantan Timur	25	7
23.	Sulawesi Utara	36	11
24.	Sulawesi Tengah	38	17
25.	Sulawesi Selatan	124	12
26.	Sulawesi Tenggara	86	23
27.	Gorontalo	1	Tidak ada data
28.	Maluku	24	5
29.	Maluku Utara	2	Tidak ada data
30.	Papua	223	14
	TOTAL	2406	429

Sumber: Smeru, www.smeru.or.id dan www.lp3es.or.id

Dari data di atas, terlihat bahwa secara kuantitas terjadi kenaikan secara dramatis jumlah CSO di Indonesia. Secara hipotetis bisa diargumentasikan bahwa desentralisasi yang mulai diberlakukan mulai 2001 telah meningkatkan jumlah CSO di Indonesia. Hal ini, dengan sendirinya, berakibat pada semakin tingginya tingkat kepadatan CSO di Indonesia yang dilihat dari sudut kepentingan demokrasi, mengungkapkan semakin majemuknya sarana kelembagaan penyaluran aspirasi masyarakat yang berada di luar saluran tradisional, yakni parpol dan parlemen.

Angka temuan SMERU yang dikumpulkan pada tahun 2004 ini amat tinggi dibandingkan dengan data LP3ES, meski dalam kurun waktu yang berbeda selama 3 tahun. Perbedaan yang mencolok yang tampaknya terlalu tinggi disebabkan karena penggunaan definisi CSO yang digunakan oleh SMERU bersifat longgar, yakni mencakup semua organisasi di luar negara, seperti organisasi mahasiswa berbasis agama. Di samping itu, terdapat juga perbedaan waktu pendataan yang dilakukan oleh dua lembaga in yakni 3 tahun .

Kenaikan jumlah CSO ini memang masih diwarnai dengan pengkonsentrasiannya yang tinggi di beberapa daerah. Dari tabel di atas, kita dapat membaca bahwa provinsi yang memiliki jumlah CSO paling besar adalah DKI Jakarta yakni 292 lembaga dan provinsi yang paling rendah adalah Gorontalo. Provinsi-provinsi yang memiliki CSO paling sedikit adalah provinsi-provinsi baru yang baru lahir di awal tahun 2000-an, seperti Banten, Bangka Belitung, Gorontalo dan Maluku Utara. Lima provinsi yang memiliki CSO terbanyak secara berurutan adalah DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Papua, Jawa Timur. Dengan pengecualian pada Provinsi Papua, empat provinsi lainnya adalah provinsi yang paling padat jumlah penduduknya dan paralel dengan putaran ekonomi yang juga tinggi. Kita kemudian dapat mengargumentasikan bahwa densitas CSO di Indonesia sejajar dengan jumlah penduduk dan tinggi rendahnya putaran ekonomi, sekali lagi dengan pengecualian Provinsi Papua. Konsentrasi CSO di provinsi-provinsi besar penduduk ini, menguatkan tesis bahwa CSO di Indonesia memang merupakan fenomena perkotaan. Sementara itu, kepadatan jumlah CSO di Papua tampaknya terkait dengan aktivitas *zending* keagamaan yang bersifat humanitarian, dan aktivitas *zending* ini tampaknya dimasukkan juga sebagai CSO oleh SMERU.

Angka dalam tabel di atas memperlihatkan situasi bahwa organisasi masyarakat sipil di Indonesia amat besar secara kuantitatif, setidaknya bila dibandingkan dengan awal-awal kehadirannya tiga dekade silam. Momentum *booming* CSO berlangsung pada tahun 1980-an sampai dengan perubahan rezim di Indonesia pada 1998 (Hormat, 2004).

2. Orientasi Isu-isu CSO dalam Transisi

Perubahan mendasar dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dari rezim otoriter menuju pemerintahan yang lebih demokratis sangat berpengaruh pula terhadap peta gerakan *Civil Society Organisation* (CSO) di Indonesia. Pada masa sebelumnya relasi CSO-negara lebih dimaknai dalam pola kooptatif dan konfrontatif. Situasi ini sekaligus merupakan respon biner terhadap sistem politik otoriter. Dalam perkembangan berikutnya relasi CSO-negara secara ekstrem terbelah menjadi dua kubu, yaitu kelompok yang kooperatif dan kelompok nonkooperatif (Eldridge, 1995; Bryant 2001).

Pasca reformasi 1998 CSO memiliki ruang yang jauh lebih leluasa untuk melakukan manuver. Perubahan *setting* politik nasional dan pergeseran paradigma pemerintahan dari *government* menuju *governance* kemudian menciptakan formasi baru dalam peta gerakan CSO. Secara umum berdasarkan isu utama dan orientasi gerakannya, CSO pasca reformasi dapat dibedakan ke dalam tiga kategori, yaitu: *Governance Reform*; *Community Empowerment* dan *Co-Production*. Ketiga kelompok kategori CSO tersebut dibedakan juga berdasarkan *engagement* relatifnya dengan negara dan masyarakat serta variasi pendekatan yang digunakan. Potret ketiga karakteristik CSO di atas sangat terkait dengan peranan CSO sebagai *intermediary actor* terutama dalam relasi antara masyarakat (*civil society*) dengan negara.

a. CSO dengan Orientasi *State Building & Governance Reform*

CSO yang mengusung isu utama *governance reform* memandang bahwa upaya menciptakan tatanan yang demokratis harus dimulai dari penguatan kapasitas negara. Karenanya pemerintah dan proses pemerintahan harus terus menerus dikawal dan memperoleh kapasitas yang memadai dalam menjalankan fungsi-fungsi dasarnya. Program-program dan aktivitas CSO kategori ini umumnya ditekankan pada proses pembentukan *good governance* dengan isu-isu seperti anti korupsi, pengawasan parlemen, pemilu demokratis dan penegakan demokrasi serta HAM. Selain tema *good governance*, program dengan *state capacity reform* menjadi tema sentral CSO ini, seperti penguatan kapasitas eksekutif dan legislatif lokal, mendorong keterbukaan dan akuntabilitas.

Mengenai relasinya dengan masyarakat, CSO pada kategori ini tidak secara langsung bergerak pada level masyarakat. Interaksi dengan masyarakat lebih diarahkan pada upaya menumbuhkan kesadaran, mengkampanyekan hak-hak warga negara dan juga memobilisasi dukungan masyarakat untuk memberikan tekanan maupun dukungan kepada pemerintah.

b. CSO dengan Orientasi *Community Empowerment*

CSO pada kelompok kategori ini berpandangan bahwa upaya mewujudkan demokrasi harus terlebih dahulu dilakukan dengan membangun *civil society* yang kuat. Adanya *civil society* yang kuat ini pada akhirnya akan mendorong terciptanya *good and democratic governance*. Berdasarkan orientasi dan strateginya dalam rangka membangun masyarakat, CSO pada kategori ini dibedakan menjadi dua, yaitu: CSO yang menekankan pada hak-hak sipil dan isu-isu struktural serta CSO yang menekankan pada isu-isu pembangunan (*developmentalist*)

CSO yang menekankan pada upaya penguatan hak-hak sipil dan struktural, memandang bahwa *good and democratic governance* akan terwujud apabila ada *civil society* yang kuat. Karenanya kesadaran masyarakat sebagai warga negara perlu dibangun, misalnya melalui pendidikan kewarganegaraan, pengorganisasian masyarakat, meningkatkan kesadaran masyarakat atas hak-haknya sebagai warga negara, hak untuk berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan sebagainya. Penguatan pada level horisontal ini pada gilirannya dipandang akan memberikan basis yang kuat bagi upaya advokasi vertikal yaitu mendorong negara dalam menciptakan *governance reform*.

Sementara CSO yang menggunakan strategi *developmentalist* lebih menekankan pada upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat. Penguatan ekonomi masyarakat dipandang sebagai elemen utama dalam upaya membangun *civil society* yang kuat. Program-program yang dilakukan oleh CSO pada kategori ini

misalnya: pembinaan kepada kelompok-petani dan nelayan, pendampingan dan penguatan unit-unit usaha kecil, dan sebagainya. Kedua strategi pemberdayaan masyarakat di atas pada dasarnya bersifat saling menunjang dalam upaya mewujudkan *civil society* yang kuat sebagai basis bagi upaya mendorong terciptanya *good and democratic governance*.

c. CSO dengan Orientasi *Co-Production*

Pada kategori ini, kelompok CSO cenderung tidak berkaitan langsung dengan negara dan produk-produknya. Memandang negara tidak cukup mampu memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Oleh karena itu strategi yang mereka lakukan adalah secara langsung memberikan pelayanan publik pada masyarakat di akar rumput. Aktivitas CSO pada kategori ini, umumnya didasarkan pada semangat kemanusiaan (*humanitarianism*) dan nilai-nilai kemanusiaan universal.

3. Faktor-faktor Pendorong Variasi Orientasi Isu CSO

Perbedaan orientasi ini tidak bisa dilepaskan dari konteks eksternal dan internal dalam *civil society* sendiri. Konteks eksternal yang dimaksud adalah pergeseran setting kepolitikan nasional dan internasional, yakni perubahan politik di Indonesia menuju demokratisasi dan peningkatan perhatian lembaga-lembaga internasional dalam demokrasi ini. Sementara itu, konteks internal melingkupi dinamika internal dalam *civil society* yang meliputi “isu-isu generasi” para penggiat *civil society* dan “generasi isu” terkait dengan tren-tren global yang mempengaruhi fokus *civil society*.

a. Faktor-faktor Internal

1) “Generasi Isu” dan “Isu Generasi”

Karakteristik berikutnya terkait dengan kondisi internal CSO, yakni menyangkut adanya pergeseran generasi (isu generasi) dan pergeseran-pergeseran isu yang menjadi perhatian utama CSO yang selalu berbeda dari periode ke periode, atau yang dapat kita sebut sebagai “generasi isu”.

Di awal berdirinya pada tahun 1970-an, fokus perjuangan CSO adalah pada isu-isu penyuksesan pembangunan, atau setidaknya membantu negara dalam menjalankan peran-peran pembangunan. Kala itu, *Civil society* disebut sebagai Organisasi nonPemerintah (ORNOP) (Setiawan, 1996). Ciri generasi pertama ini adalah aktivitasnya yang berkarakter karitas, membantu masyarakat, dalam mengentaskan kemiskinan.

Situasi ini berubah ketika generasi kedua Ornop lahir disusul dengan generasi ketiga. Beriringan dengan itu adalah mulai digunakannya istilah CSO ketimbang Ornop pasca pelaksanaan sebuah kegiatan seminar yang diselenggarakan oleh Bina Desa, Walhi dan Yayasan Tenaga Kerja Indonesia (YTKI). Ada banyak kontroversi saat itu terkait dengan pergeseran penyebutan ini. Istilah CSO dianggap memiliki nuansa *self-censorship* dan teknokratik. Sementara penyebutan Ornop berada dalam paradigma alternatif, yang mengandung makna independensi dan tak terkooptasi oleh negara, tidak legal formal (Setiawan, 1996). Kedua generasi "Ornop" ini telah menggeser perhatian dari isu-isu pembangunan menjadi isu-isu perjuangan demokrasi dan hak-hak asasi manusia. Isu-isu ini kemudian menguat secara sangat kuat dalam perkembangan Indonesia, bahkan hingga hari ini.

Belum ada tulisan yang meneruskan tesis Benny Setiawan ini tentang generasi-generasi dalam *civil society* di Indonesia, khususnya pasca perubahan politik dan pemberlakuan politik desentralisasi di Indonesia. Kita bisa meneruskan kategori berbasis periode itu dengan mengidentifikasi bahwa konsentrasi aktivitas CSO di tahun 2000-an, dekat dengan penguatan politik lokal. Isu ini dipercaya sebagai mata rantai dari gerakan demokratisasi, setelah persoalan yang sama di tingkat nasional relatif terselesaikan.

Desentralisasi dengan yang salah satu pilar normatifnya *good governance* telah memunculkan pluralisme isu-isu baru bagi aktivitas CSO, beriringan dengan isu-isu klasik seperti gerakan-gerakan lingkungan hidup dan advokasi isu tanah. Beberapa prinsip *good governance* yakni transparansi, akuntabilitas, partisipasi, menjadi landasan utama bagi aktivitas CSO. Dampaknya kemudian adalah berlangsung pengkayaan isu, sekaligus pergeseran yang amat nyata. Watak dari isu *good governance* ini bersifat liberal, cenderung lebih lunak, relatif tidak konfrontatif apabila dibandingkan dengan isu-isu yang dikelola oleh CSO sepuluh tahun yang lalu misalnya, yang kebanyakan terkonsentrasi pada advokasi masyarakat dalam isu tanah, lingkungan hidup, anti kemiskinan. Ketiga isu terakhir ini, pilihan strategi bersifat konfrontatif, berhadapan-hadapan dengan negara. Hal ini dijelaskan karena isu yang menjadi fokus seperti isu pemilikan tanah terkait dengan pengaturan legal-formal, yang memposisikan setiap pihak secara hitam putih, menjadi pemilik tanah (negara) atau penduduk ilegal (masyarakat). Penggunaan instrumen kekerasan khususnya tentara, yang mengiringi aktivitas negara dalam berhadapan dengan masyarakat, menutup proses mencari jalan tengah yang sama-sama menguntungkan kedua belah pihak.

Generasi isu diiringi pula dengan isu generasi yakni masuknya aktivis baru dalam pentas CSO di Indonesia. Meski belum memiliki data yang memadai dan sejauh ini belum ada riset yang mendalam tentang isu generasi dalam aktivitas CSO di Indonesia, secara hipotetis kita bisa menduga adanya lapis-lapis generasi

dalam tubuh CSO Indonesia. CSO baru yang lahir pada awal-awal desentralisasi yang tak terkait dengan CSO "senior", lahir pada awal tahun 1970-an. Mereka berada di jalan saat perubahan politik berlangsung, dan pengaturan-pengaturan politik yang dilakukan setelahnya, seperti pergeseran politik dari nasional ke lokal. Mereka juga menyaksikan riuh rendahnya lembaga donor dalam membiayai kegiatan untuk mendukung demokrasi di Indonesia.

Dua generasi, dua isu berjalan beriring dalam aktivitas CSO Indonesia saat ini. Keduanya beriringan dan koeksis, yang menyebabkan potret CSO Indonesia begitu beragam. Aktivitas CSO "senior" yang mengusung isu-isu lama seperti isu tanah, lingkungan hidup, antikeiskinan, memiliki watak antinegara, bernuansa struktural dengan pendekatan kelas yang kuat, beriringan dengan laju generasi isu terkini yang menjadi bagian dari penguatan desentralisasi di bawah payung *good governance*. Spirit antinegara WALHI misalnya tidak mereda secuil pun di berbagai tempat. Namun pada saat ia beriringan dengan kegiatan-kegiatan yang mendorong *good governance* oleh elemen CSO lain.

2) Isu Kelembagaan Internal CSO

Ada dua hal yang akan disoroti dalam isu kelembagaan CSO, yang pertama terkait dengan kapasitas teknokratik yang dimiliki, dan yang kedua terkait dengan persoalan personalisasi kelembagaan CSO yang hingga kini masih tetap menjadi salah satu masalah utama dalam CSO.

Keterbatasan penguasaan instrumen teknokratik CSO di Indonesia amat terang benderang. Hal ini menjadi ironis karena konsentrasi program lembaga dana internasional terhadap sektor negara yakni birokrasi dan lembaga legislatif, justru terkonsentrasi pada isu pengembangan kapasitas teknokratik. Namun justru terhadap CSO situasi ini tidak berlangsung. Dalam isu-isu advokasi kebijakan misalnya amat terbatas CSO yang memiliki pengetahuan dan kapasitas teknis tentang proses-proses pembuatan kebijakan, misalnya dalam isu anggaran. Akibatnya, sering terjadi penguatan yang berlangsung di tingkat masyarakat, dalam isu anggaran partisipatif misalnya, sering tidak mampu menembus arena kebijakan publik, karena minimnya kapasitas CSO dalam isu yang justru amat membutuhkan *skill* teknokratik yang sangat tinggi.

Sementara itu, isu lain yang tak kalah kritisnya adalah kecenderungan personalisasi kelembagaan CSO. Situasi ini amat rentan karena hilangnya figur berarti berhentinya denyut nadi kehidupan lembaga. Telah banyak kasus yang menunjukkan bahwa lembaga yang ditinggal pergi oleh figur pendirinya, akan beriringan dengan berhentinya kegiatan lembaga tersebut.

Isu kritis yang juga menyerang CSO adalah kecenderungan untuk bekerja di arenanya sendiri-sendiri, dan menutup peluang bekerja sama dengan CSO di luar isu yang menjadi konsentrasinya, dan antara CSO antar isu. Persoalan ini menjadi serius, karena salah satu kekuatan yang diasumsikan melekat di dalam CSO justru pada kapasitasnya dalam membangun jaringan.

b. *Eksternal Driven*: CSO dan Ketergantungan pada Lembaga Donor

Setelah melakukan pemetaan tentang CSO di Indonesia dan kondisi internal yang melingkupinya, khususnya terkait dengan peran CSO dalam desentralisasi, bagian ini akan memaparkan faktor eksternal yang turut juga mempengaruhi performa CSO di Indonesia. Yang dimaksud dengan faktor eksternal adalah peran lembaga-lembaga pendukung baik yang berasal dari dalam negeri maupun komunitas Internasional dalam bentuk pendanaan dan bantuan teknis yang diberikan pada CSO di Indonesia. Asal usul dana yang diperoleh oleh CSO ini kemudian mempengaruhi performa sehari-hari CSO, khususnya tentang program dan strategi CSO.

CSO di Indonesia memiliki ketergantungan pada lembaga donor Internasional dalam kegiatan-kegiatan utamanya. Sejauh ini sulit memperoleh data resmi yang memaparkan tentang total besaran dana yang masuk ke Indonesia untuk aktivitas CSO untuk dapat mengidentifikasi tingkat ketergantungan ini. Data resmi *Official Development Assistance (ODA)* The World Bank menyebutkan bahwa sejak The World Bank membantu Indonesia pada tahun 1967, total dana yang telah dikucurkan untuk Indonesia mencapai US\$ 23 Milyar (*The World Bank, 2007*). Figur yang sama kira-kira akan juga terlihat dari lembaga-lembaga donor lainnya.

Situasi ketergantungan ini bukan khas Indonesia. Pengalaman dari Rusia menceritakan hal yang kurang lebih sama. CSO di Rusia berkarakter liberal, sepenuhnya menggantungkan diri pada bantuan dari lembaga donor internasional, dan terkonsentrasi pada penguatan masyarakat yang bersifat teknikalitas. (Henderson, 2004). Pertanyaan-pertanyaan yang akan dijawab dalam bagian ini adalah sejauhmana tipe lembaga donor dan dinamika internal di dalamnya berpengaruh dalam menentukan performa CSO di Indonesia?

c. Variasi Asal-Usul Sumber Pendanaan CSO

Wajah lembaga-lembaga donor Internasional pendukung aktivitas CSO di Indonesia tidak tunggal dan tidak tersalurkan secara tunggal. Kemajemukannya terentang dari beberapa dimensi, misalnya yang terkait dengan asal bantuan. Pola bantuan pertama adalah bantuan yang berasal dari sebuah negara berdaulat (bilateral) langsung ke negara-negara sasaran. Dalam format ini, pola bantuan diintegrasikan menjadi kerja rutin sebuah pemerintahan dan menjadi bagian resmi

dari kegiatan departemen. Ilustrasi yang dapat disampaikan misalnya DFID dari Inggris, GTZ, FNS, KAS dari Jerman, CIDA dari Kanada, AusAid (Australia), USAID (Amerika Serikat), JICA (Jepang), dan lain-lain.

Pola *kedua* terkait dengan dana yang berasal dari beberapa negara berdaulat (multilateral) yang kemudian disalurkan melalui badan-badan milik Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), atau yang berasal dari lembaga regional supra negara yakni seperti Uni Eropa atau *European Union* (EU). Bantuan dari beberapa negara ini juga disalurkan melalui lembaga keuangan terkemuka di dunia seperti *The World Bank*, *Asian Development Bank* (ADB), dan lain-lain atau ke lembaga-lembaga donor perantara (*broker*). Bantuan yang bersifat bilateral dan multilateral ini biasanya memiliki nilai yang sangat besar dan berdurasi dalam periode waktu tertentu. Dalam pola multilateral ini, dapat juga dimasukkan skema "*partnership*" atau kemitraan antara lembaga donor, sebagai sebuah terobosan kelembagaan dalam pengaturan dan pengelolaan dana. Di Indonesia, Partnership for *Governance Reform* (PGRI) merupakan sebuah kemitraan yang didanai oleh UNDP, *The World Bank*, DFID (Hetifah:2004)

Pola *ketiga* adalah dana yang berasal dari sektor swasta atau dari yayasan perusahaan besar yang memang telah memiliki keuntungan dan kemudian "mengembalikan" sebagian keuntungannya untuk aktivitas sosial. Misalnya Yayasan Ford, Yayasan Soros. Dana yang berasal dari lembaga sejenis ini juga besar nominalnya, dan juga tersalurkan dan dikelola secara langsung, melainkan juga disalurkan kepada lembaga-lembaga besar.

Pola *keempat* asal-usul bantuan yang berasal dari lembaga-lembaga sosial masyarakat yang bersifat keagamaan, misalnya dari gereja, masjid, yang atas nama kemanusiaan selalu dapat menggalang aksi kolektif dalam mengumpulkan dana secara rutin. Dana dari lembaga sosial ini kemudian dikelola oleh sebuah unit baik yang berhubungan langsung atau tidak langsung dengan gereja, dan kemudian menyalurkannya kepada jaringan gereja di negara yang menjadi sasaran. Bisa jadi karena sifat kemanusiaannya, pola pertanggungjawaban penggunaan, isu yang menjadi perhatian, bersifat lebih longgar, dan tidak selalu menjadi bagian dari *mainstream* isu global yang sedang tren dalam pengelolaan CSO.

Pola *kelima*, asal usul bantuan yang berasal dari lembaga perantara atau broker. Lembaga semacam ini khusus dibentuk untuk mengumpulkan, mengelola dan menyalurkan dana yang telah dikumpulkan kepada jaringan-jaringan yang telah terbentuk di berbagai negara. Salah satu ilustrasi yang dapat dikemukakan di Indonesia adalah *The Asia Foundation*. Yayasan Asia ini mengumpulkan dana dari lebih 83 individual, 60 lebih perusahaan multinasional mulai dari produsen "*Levi's*" sampai dengan minuman kemasan "*Coca Cola*", serta para penerbit terkemuka di dunia. Selain itu Yayasan Asia juga menerima bantuan dari negara-negara lain seperti DFID (Inggris), USAID (Amerika Serikat), Danida (Denmark), AusAid (Australia), CIDA

(Kanada). Meski amat terbatas data yang menyebutkan besaran dana yang diberikan oleh setiap individual, perusahaan dan kontributor Yayasan Asia yang lain, mobilisasi pendanaan ini amat serius dan menjadikan lembaga ini menjadi salah satu lembaga penyalur bantuan yang cukup mapan dan bekerja di negara-negara di Asia.

Yayasan yang bersifat nasional atau lokal Indonesia dan memerankan diri sebagai lembaga perantara misalnya YAPPIKA atau Yayasan Penguatan Partisipasi Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat, Dana Mitra Lingkungan, dan lain-lain. Pendanaan YAPPIKA berasal dari berbagai sumber yang sebagian besarnya berasal dari komunitas Internasional.

Pola-pola asal usul pendanaan yang dikemudian diberikan pada CSO di Indonesia membawa implikasi pada sistem pertanggungjawaban keuangan dan yang lebih penting lagi pada program-program, isu-isu strategis yang menjadi rujukan dalam bagaimana program dilakukan. Selain itu berlangsung juga semacam soliditas antara lembaga-lembaga pendonor internasional ini melalui *network* yang sudah terbentuk sesama mereka. *Network* bisa juga terbentuk dengan basis wilayah. Secara umum dapat dipaparkan bahwa lembaga donor Internasional yang berasal dari Eropa berbeda dengan Amerika Serikat, dan para sekutunya. Lembaga donor dari Jerman misalnya akan menyaring para calon *grantee*-nya dengan menggunakan ideologi sosial-demokrat.

d. Tren Isu Politik Bantuan Lembaga Donor

Pengelompokan jenis bantuan yang terkait dengan asal-usul dana membawa implikasi panjang misalnya pada bagaimana pendefinisian masalah yang sedang dihadapi oleh negara-negara yang menjadi sasaran penerima bantuan. Kerangka yang dipakai dalam melakukan pemetaan persoalan ini kemudian berdampak pada bagaimana cara atau strategi yang digunakan dalam menyelesaikan masalah tersebut. Ketika krisis ekonomi menghantam Asia Tenggara pada tahun 1997, pendefinisian masalah dalam berbagai format kerjasama internasional, termasuk dalam skema pemberian bantuan pada CSO, terwujud sebagai masalah "*governance*". Inti masalah "*governance*" terletak pada sistem kebijakan dan administrasi yang buruk di negara berkembang, yang kemudian membawa dampak ke banyak sektor. Kerangka pengidentifikasian masalah ini yang kemudian digunakan secara luas oleh lembaga donor yang kemudian membawa implikasi pula terhadap cara, strategi dalam menyelesaikan masalah. Kerangka ini yang kemudian dipakai oleh lembaga donor dalam menentukan jenis proposal CSO yang dapat atau tidak dapat dibiayai.

Turunan dari kerangka permasalahan *governance* yang sudah diidentifikasi, program-program yang dilakukan CIDA di Asia mendasari diri pada pilar-pilar *governance* yang telah diidentifikasi oleh the World Bank, seperti penguatan *civil society*, membangun institusi-institusi perwakilan, mendorong transparansi, penguatan *rule of law*, sambil mendorong efisiensi, transparansi, akuntabilitas, dalam penyelenggaraan pemerintahan (Sumarto, 2004).

Kerangka pikir seperti inilah yang dianut oleh hampir semua kelompok negara, lembaga penyalur dana. Kalau dikaitkan dengan pemetaan kelompok di atas, bantuan yang bersifat bilateral, multilateral, atau yang disalurkan melalui lembaga-lembaga donor utama seperti yang tergabung dalam badan-badan di bawah PBB, *The World Bank*, selalu mendasari diri pada pola pengidentifikasian masalah berdasarkan, atau apa yang dipikirkan secara umum oleh lembaga-lembaga utama. Dengan kata lain ada kecenderungan *tren* dalam pengelolaan isu-isu strategis yang bersifat global. *Tren* ini bersifat arbitrer, sewenang-wenang. CSO Indonesia yang menjadi target sasaran lembaga donor ini berada dalam kerangka tren ini.

Padahal persoalan “tren” merupakan salah satu aspek penting dalam bagaimana konsentrasi dan perhatian para lembaga donor terbentuk. Tren terbentuk melalui mekanisme *network* yang berlangsung antara para lembaga donor, dan situasi kesalingterkaitan antara satu lembaga donor dengan lembaga donor yang lain. Sejauh ini belum ada satu riset yang kuat yang dapat menjelaskan bagaimana perhatian lembaga donor terbentuk, dan apakah berlangsung penyesuaian terhadap tren yang ada itu. Ketika *Paris Club* muncul dengan isu *Millenium Development Goals* (MDGs), serentak lembaga donor lain mengkampanyekan hal yang sama

Kerangka bantuan yang bersifat bilateral yakni langsung antara dua negara, biasanya masuk dalam program resmi salah satu departemen, berasal dari dana pembangunan di setiap negara dan dipertanggungjawabkan melalui mekanisme formal melalui lembaga perwakilan setempat. Tidak hanya akan terkait pada sistem pertanggungjawaban, melainkan juga pada penentuan isu strategis. Negara-negara selalu terkait dengan berbagai *network* dunia yang sekali lagi mendasari diri pada tren isu yang ada.

Tren isu juga berlangsung di lembaga-lembaga donor perantara (*broker*). Sebagaimana yang juga muncul dalam data kegiatan FGD penelitian ini, bahwa lembaga-lembaga pendana perantara juga memiliki *guideline* yang sangat ketat yang merupakan turunan dari tren ini. Ada isu-isu dan kegiatan-kegiatan yang menjadi favoritnya para lembaga donor semisal seminar, penerbitan buku, penguatan kapasitas, tapi ada juga yang tidak menjadi perhatian sama sekali. Sebagaimana yang disampaikan oleh salah satu narasumber dalam FGD penelitian ini, untuk isu penguatan gender misalnya, yang terkait dengan *crisis centre*, tidak banyak lembaga donor yang memiliki perhatian, dan karenanya alokasi pendanaan untuk kegiatan ini. Penguatan gender terfokus pada isu yang berada di luar penanganan penanggulangan kekerasan.

Namun demikian, ada juga kelompok CSO Indonesia yang relatif independen dalam melangsungkan kegiatan-kegiatan utamanya, yang bersesuaian dengan visi misi dan ideologi lembaga. *Urban Poor Consortium*, sebuah NGO yang mengurus persoalan kemiskinan kota memperoleh dana dari sebuah lembaga donor di Jerman yakni Misereor. Lembaga ini relatif memberi keleluasaan pada lembaga penerima

untuk dapat menjalankan aktivitas-aktivitas utama dalam isu kemiskinan kota. UPC termasuk CSO yang terus konsisten dan tidak menjadi bagian dari tren isu *good governance*. Keleluasaan ini dapat dijelaskan karena asal dana yang dikumpulkan dari umat dengan dimensi sosial yang tinggi, berbeda dengan asal usul dana yang berasal dari pajak rakyat yang membutuhkan proses pertanggungjawaban yang baku. Karakteristik pemberi dana inilah yang dapat menjelaskan eksistensi UPC yang terus dapat konsisten dalam menyuarakan oposisinya terhadap kebijakan negara yang anti orang miskin.

Dari pemaparan di atas tampak bahwa performa CSO terkait dengan karakteristik dan dinamika internal dan faktor eksternal yang terkait dengan asal usul sumber daya yang menjadi sandaran aktivitas CSO. Situasi yang sama yang muncul apabila kita mendiskusikan peran CSO dalam pelaksanaan desentralisasi di daerah. Bab ini menjadi *setting* bagi pemaparan bab berikut yang akan memaparkan secara rinci peran CSO dalam desentralisasi.

C. Penutup

Dari pemaparan di atas ada beberapa poin besar yang dapat dipertegas. *Pertama*, perubahan politik di Indonesia telah membawa dampak bagi penambahan jumlah CSO secara kuantitatif (dari segi jumlah) dan kualitatif (dari segi isu). Hal ini menciptakan pluralisme isu yang dibawa CSO yang lahir pada tahun 2000-an dibandingkan dengan isu-isu yang telah diusung pada generasi-generasi CSO di periode sebelumnya. Pluralisme merupakan bagian dari proyek desentralisasi yang diterapkan di Indonesia pada tahun 2001. *Kedua*, pluralisme ini tidak menghilangkan eksistensi dan relevansi CSO yang bergerak dalam isu-isu yang memiliki dimensi perlawanan terhadap negara yang keras, seperti isu pertanahan, lingkungan hidup, atau gerakan-gerakan anti kemiskinan. Justru isu-isu ini makin relevan terkait dengan sengketa sumber daya di daerah yang terus meningkat pasca desentralisasi.

Ketiga, pluralisme CSO ini masih berada dalam koridor *setting* lama yakni masih dilingkupinya CSO oleh persoalan internal dan eksternal. Internal terkait dengan masih terbatasnya kapasitas teknokratik kelembagaan yang kemudian berujung pada inkapasitas dan personalisasi lembaga oleh tokoh-tokoh senior. Sementara persoalan eksternal terkait dengan ketergantungan pada lembaga donor internasional yang serius. *Keempat*, CSO yang rentan terhadap dana dari luar lembaganya menjadi bagian tak terpisahkan dari ideologi desentralisasi yang digunakan oleh lembaga donor ini. Ideologi yang dimaksud adalah ideologi desentralisasi yang liberal, dengan salah satu premis bahwa desentralisasi akan dengan sendiri menguatkan partisipasi masyarakat. Terusan dari ideologi ini adalah penyempitan makna desentralisasi dan strategi yang dapat diambil untuk memastikan partisipasi masyarakat. Wujud konkretnya adalah aktivitas yang cenderung teknokratik, dan mengandaikan operasi kekuasaan telah selesai.

Hal ini menghasilkan situasi ganda yang sesungguhnya sejauh ini secara tentatif dapat saling mengisi sejauh *network* dapat berlangsung antara satu CSO dengan yang lain. Di satu sisi mereka yang tergabung dalam aktivitas mendukung negara dan pada saat yang sama negara perlu dikontrol di sisi lain.

Bab berikutnya akan mengelaborasi secara lebih rinci kasus-kasus di temuan sementara. Dalam bab berikutnya juga, identifikasi karakter CSO akan juga dikuatkan atau dikonfirmasi.

BAB III

CSOs DALAM POLITIK DESENTRALISASI

A. Pendahuluan

Terbukanya ruang kebebasan dan terjadinya perubahan pengaturan politik Indonesia dari pola sentralisasi ke arah desentralisasi yang dilakukan secara radikal pasca turunnya Soeharto melahirkan banyak perubahan fundamental di aras lokal. Kita, misalnya mencatat, terjadinya disintegrasi struktur politik lokal secara masif dan cepat yang ditandai oleh terjadinya pemekaran wilayah secara dramatis, berikut motif dan implikasinya. Fenomena ini praktis tidak ada presedennya dalam sejarah perkembangan politik Indonesia, dan sekaligus merupakan fenomena yang sangat langka dalam pengalaman banyak negara. Kita juga menyaksikan untuk pertama kalinya pemilihan kepala daerah secara langsung mengambil tempat pada struktur tengah politik Indonesia, yakni provinsi dan kabupaten serta kota. Pemilihan secara langsung pejabat politik di tingkat lokal sudah merupakan fenomena sangat panjang dalam sejarah pedesaan Indonesia. Tetapi untuk tingkat provinsi, kabupaten dan kota, hal ini merupakan peristiwa sangat baru (Tim PLOD UGM: 2005). Perubahan fundamental lainnya yang merupakan fokus dalam penelitian ini adalah terbukanya ruang yang sangat luas bagi warga masyarakat di tingkat lokal untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan dan demokrasi lokal.

Mobilisasi sebagai karakter utama pelibatan publik dalam proses politik dan pembangunan di daerah yang menjadi ciri dasar Orde Baru, mengalami pemudaran secara cepat. Dalam waktu yang sangat singkat, mobilisasi dipertukarkan oleh pola pelibatan warga negara melalui mekanisme yang bersifat partisipatif. Hal ini dikonfirmasi oleh sejumlah penelitian, misalnya, yang dilakukan oleh *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal I* (November 2001- Februari 2002). Penelitian yang dilakukan di 13 kabupaten/kota ini menunjukkan bahwas proses desentralisasi yang saat itu baru berjalan tiga tahun relatif berhasil meningkatkan partisipasi warga. Secara lebih spesifik studi di atas mengungkapkan, partisipasi warga yang ada memiliki kontribusi yang signifikan dalam mengembangkan transparansi dan akuntabilitas publik di ranah lokal.

Terdapat banyak variasi dalam hal forum, bentuk, aktor, metode, pusat kepedulian, kedalaman, dan efektivitas dari aktivitas-aktivitas keterlibatan publik di ranah lokal. Sudah tentu, diperlukan penelitian yang mendalam dan menyeluruh untuk mengetahui aneka variasi di atas secara lebih akurat. Salah satu instrumen pelibatan warga dalam wilayah publik di tingkat lokal adalah forum-forum warga. Pengamatan sepintas dan pengalaman interaksi kami dari tim Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, UGM dengan

forum-forum sejenis mengindikasikan bahwa forum-forum warga telah menjadi salah satu sarana efektif yang menghubungkan berbagai *stakeholders* di tingkat lokal, terutama di tingkat pedesaan. Hal ini juga telah dikonfirmasi lewat pengalaman IRE (*Institute For Research and Empowerment*) yang melakukan eksperimentasi di 6 desa yang tersebar di Jawa Tengah dan Yogyakarta. Lebih lagi, forum-forum yang ada dalam kenyataannya cukup efektif dalam memfasilitasi penyebaran gagasan dan instrumentasi mengenai akuntabilitas publik para pengambil kebijakan dan pemerintah di tingkat lokal.

Selain ditandai oleh maraknya forum warga, Antlov (2003) juga mencatat bahwa dalam tataran mikro di daerah cukup banyak praktek demokratisasi lokal yang menarik telah dijalankan dan dikembangkan oleh berbagai kelompok *civil society* pasca 1999. Di beberapa daerah, sejak tahun 1999, sudah mulai muncul dan berkembang aksi-aksi kolektif warga dalam memperjuangkan perubahan struktural. Aksi-aksi ini mengusung isu yang bervariasi, mulai dari isu pengelolaan sumber daya alam, alokasi anggaran, pejabat dan kebijakan publik, keamanan di tingkat lokal, hingga pada isu reformasi pedesaan.

Aksi-aksi yang ada, dapat bersifat otonom dalam arti tanpa membutuhkan fasilitasi kekuatan dari kekuatan di luar masyarakat semisal CSO sebagaimana terungkap dari berbagai demo. Misalnya saja untuk urusan kepala desa dan dana pembangunan di Amarasari, NTT (Lay: 2005). Ataupun seperti yang terungkap melalui pembentukan Sekolah Pembaruan Desa (SPD) di Bantul oleh sebuah Konsorsium yang melibatkan PLOD, UGM, Fisip Universitas Muhammadiyah, Yogya, Fisip Universitas Atmadjaja, Yogya, dan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa, Yogya. SPD telah memberikan kontribusi yang sangat besar, terutama dalam membangun energi kolektif, keadanan sekaligus dalam memperluas luas wawasan para perangkat desa di kawasan Bantul (Bupati Bantul, 2005, Tim S2 PLOD, 7 Desember). Hanya saja dalam lebih banyak kasus, aksi-aksi kolektif lebih disebabkan karena difasilitasi oleh kekuatan dari luar semisal CSO. Secara umum aksi-aksi kolektif warga dapat ditemukan hampir seluruh kawasan Indonesia dengan variasi isu yang sangat tinggi. Salah satu contoh menonjol adalah aksi kolektif yang menyangkut pengelolaan sumber daya alam (SDA). Hal ini menarik untuk dilihat lebih lanjut, terutama jika dikaitkan dengan wilayah sebaran, derajat kontinuitas, jaringan kerja, dan akibat-akibat yang ditimbulkannya.

Dari *data base* yang dimiliki oleh Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) terlihat jelas bahwa sebagian besar aksi-aksi kolektif yang berkaitan dengan SDA di Indonesia menyangkut pengelolaan dan dampak dari pengelolaan SDA. Salah satu aksi kolektif warga dalam pengelolaan SDA adalah aksi reklamasi tanah yang dikuasai negara maupun perusahaan. Aksi-aksi kolektif inilah yang selanjutnya membuahkan konflik agraria yang semakin semarak pasca reformasi. Dari sebaran konflik agraria di Indonesia antara tahun 1970-2001 terdapat 1.753 kasus konflik. Sebanyak 344 kasus konflik yang terjadi akibat pengembangan areal perkebunan besar, yang meliputi perluasan areal, pembukaan kebun-kebun baru maupun penanaman kembali areal yang selama ini tidak dipergunakan oleh perusahaan. Keseluruhan jumlah konflik di areal perkebunan meliputi 1.311.9711 hektar

lahan yang disengketakan dan membawa akibat pada 257.686 keluarga petani sebagai korban langsung (petani penggarap yang mengalami proses penggusuran dari lahan garapannya).¹

Masuknya warga di banyak daerah ke dalam persoalan yang menyangkut pengelolaan SDA di atas tidak terlepas dari peranan strategis yang dimainkan CSO yang berfungsi dalam menginisiasi dan memfasilitasi tumbuhnya berbagai forum warga. Forum-forum ini telah menjadi ruang partisipasi sekaligus wadah bagi aspirasi warga, bahkan telah menjadi basis dalam mendorong berkembangnya aksi-aksi kolektif warga dalam isu-isu yang lebih struktural.

Perkembangan CSO tidak semata-mata berlangsung di pusat, tetapi juga di daerah-daerah. Sejak tahun 1998, misalnya, di Provinsi Aceh mulai dibentuk CSO baru sebagai respon terhadap situasi kemiskinan, pelanggaran hak asasi manusia dan permasalahan lainnya yang berkaitan dengan operasi militer. Anggota forum CSO di Aceh bertambah dari 41 di tahun 1996 menjadi 104 CSO di tahun 2000 (Suharko: 2005). Fenomena yang sama juga berlangsung di Sulawesi Selatan (Suharko: 2005) dan Nusa Tenggara Barat (Suharko: 2005).

Sekalipun perkembangan CSO di tingkat lokal berlangsung sedemikian cepatnya, tapi seperti dibicarakan dalam Bab II, terdapat problema ketidak-seimbangan perkembangan antardaerah. Hal ini disebabkan oleh banyak alasan, termasuk kecenderungan pembentukan CSO yang ditentukan oleh pola pembiayaan dan penetapan prioritas lembaga donor. Sesuatu yang juga menjadi persoalan serius di Rusia sebagaimana dicatat dengan cukup cermat oleh Henderson (2003).

Bab ini mengeksplorasi lebih jauh beberapa pertanyaan-pertanyaan dasar: *Pertama*, sejauhmana derajat kedalaman keterlibatan CSOs dalam desentralisasi dan otonomi daerah; *kedua*, apa peluang yang dimiliki CSO dalam meningkatkan peran mereka; *ketiga*, apa saja hambatan yang dihadapi oleh CSO dalam desentralisasi; dan terakhir agenda-agenda apa saja yang perlu dirumuskan untuk meningkatkan peranan CSO dalam desentralisasi.

B. Derajat Keterlibatan Cso Dalam Desentralisasi

¹ *Data base* konflik KPA juga menunjuk 15 kategori konflik yang berkaitan dengan SDA: (1). Konflik akibat pembangunan dam dan bendungan; (2). konflik akibat pembangunan pabrik dan kawasan industri; (3). konflik akibat pengembangan hutan produksi; (4). konflik akibat pengembangan hutan konservasi dan hutan lindung; (5). konflik dalam pemanfaatan wilayah perairan; (6); konflik akibat pengembangan perkebunan besar; (7). konflik akibat pengembangan aktivitas dan pengembangan pertambangan besar; (8). konflik akibat pengembangan pertambangan besar; (8). konflik akibat pengembangan perumahan dan kota baru; (9). konflik akibat pengembangan sarana dan prasarana militer; (10). konflik akibat pengembangan sarana pemerintahan; (11). konflik akibat pengembangan sarana umum dan fasilitas perkotaan; (12). konflik akibat pengembangan wilayah transmigrasi; (13). konflik akibat pengembangan kawasan-kawasan wisata; (14). konflik yang lain.

Perubahan politik pasca 1998, telah menggeser isu utama yang diusung oleh CSO di daerah. Pada masa Orde Baru, isu utama yang dibawa CSO umumnya terkait secara langsung dengan isu HAM, demokrasi dan pembangunan yang menyebabkan terjadinya konsentrasi CSO di sejumlah kawasan dan sebaliknya kelangkaan yang serius di kawasan lainnya. Pada era transisi, CSO mulai menggeser orientasinya hingga menyentuh isu-isu yang lebih beragam dan spesifik, seperti isu-isu advokasi kebijakan dalam mendorong *governance reform*, termasuk isu pembaharuan desa, reformasi pemerintahan kabupaten, dan isu-isu spesifik lainnya. Pergeseran ini telah memfasilitasi meluasnya CSO ke semakin banyak daerah yang pada periode dahulu sama sekali tak terjamah CSO. Hal ini di satu sisi telah dapat mengoreksi ketidak-seimbangan penyebaran CSO lintas daerah, tapi di sisi lain, juga telah meningkatkan kepadatan CSO di Indonesia. Sesuatu yang cukup sering digunakan sebagai *proxy indicator* untuk mengukur derajat demokratisasi sebuah bangsa atau kawasan.

Setelah 1998, kehadiran CSO di daerah yang bergerak dalam isu *governance reform* semakin banyak dijumpai. Di Jawa Barat, sebagai contoh, didirikan *Bandung Institute of Governance Studies* (BIGS) dan Yayasan Akatiga. Di kota Surakarta, Bandung dan Dumai muncul *Indonesian Partnership on Local Governance Initiative* (IPGI). Sementara di Yogyakarta didirikan *Parwi Foundation*. Hanya saja perlu ditegaskan, hasil pengamatan kami mengindikasikan bahwa sekalipun telah terjadi pergeseran isu utama ke arah *governance reform*, beberapa CSO di daerah masih menggarap isu-isu berdimensi struktural. Isu-isu di sekitar advokasi kebijakan alokasi sumber daya; penguatan hak-hak sipil-sosial dan ekonomi, perluasan partisipasi warga serta revitalisasi nilai dan institusi lokal masih tetap menjadi tema-tema penting yang digotong CSO di banyak daerah. Di NTT, misalnya, PIAR tetap memusatkan perhatian pada isu-isu struktural. Demikian pula dengan Yayasan Tanah Merdeka (Sulteng), Serikat Petani Pasundan dan KPA (Jabar), WALHI, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) yang tersebar di berbagai daerah di Indonesia.

Keberagaman isu yang diusung oleh CSO di daerah juga ditandai dengan perbedaan derajat kedalaman keterlibatan CSO dalam proses politik-kebijakan di aras lokal. Ada beberapa daerah, yang metode pelibatan CSO-nya baru sampai pada tahap paling awal, yakni *presence* dimana CSO hadir dan terlibat dalam proses perumusan kebijakan secara sporadik. Hal ini menempatkan CSO dalam posisi yang bersifat fluktuatif, tergantung pada isu. Di sejumlah daerah dan kasus lainnya, metode pelibatan sudah melangkah ke arah *representation* dimana CSO menjalankan fungsi perwakilan yang ajeg dalam perumusan kebijakan. CSO, dalam hal ini, telah meletakkan fondasi awal untuk menjadi bagian dari sistem pengambilan keputusan di tingkat lokal. Sebuah bentuk embrional dari *local good governance*, sekaligus sebuah signal bahwa proses pendalaman demokrasi sedang berjalan di ranah lokal. Di sejumlah daerah kasus lainnya, CSO sudah melangkah sangat jauh, yakni telah berhasil mempengaruhi proses dan substansi kebijakan dan pelayanan publik dalam isu-isu spesifik. CSO, dalam fase ini, telah menjadi bagian integral dari *local good governance*. Di perlukan konfirmasi melalui penelitian lapangan untuk mendapatkan gambaran lebih utuh mengenai fragmen-fragmen keragaman isu

dan metode pelibatan warga dalam proses kebijakan publik di daerah seperti digambarkan di atas. Hanya saja, *Final Report* ini, tidak menjangkau cakupan sebagaimana dimaksud.

Demikian pula dengan tingkat kedalaman keterlibatan CSO. Di beberapa daerah, CSO lebih berperan sebagai institusi antara yang disediakan atau difasilitasi oleh Pemerintah Daerah untuk merespon tuntutan warga ataupun tekanan eksternal. Di Filipina, fenomena ini dikenal dengan fenomena NGOs plat merah. Dengan demikian, CSO menjadi mungkin berkembang ketika Pemerintah Daerah menyediakan ruang-ruang partisipasi politik warga. Namun, di beberapa daerah, sudah mulai berkembang ruang-ruang bagi aktivitas kolektif warga yang selanjutnya sering disebut *popular space* yang merupakan hasil dari perjuangan kolektif masyarakat sendiri. Partisipasi, dengannya, merupakan hasil dari kerja kolektif masyarakat dan CSO, tidak terkait dengan sikap negara di tingkat lokal. Salah satu ciri terpenting dari munculnya *popular space* ini adalah kehadiran aksi-aksi kolektif warga yang mempersoalkan demensi struktural yang menyangkut kebijakan alokasi sumber daya yang lebih luas.

Berikut ini dipaparkan hasil penelitian Tim S2 PLOD, UGM tentang dua bentuk keterlibatan CSO dalam arena politik-kebijakan lokal dalam isu *governance reform* maupun isu-isu struktural.

C. Keterlibatan CSO Dalam Desentralisasi

1. Keterlibatan CSO dalam Isu *Governance Reform*

Ada dua faktor kunci yang mendorong kelahiran dan atau pergeseran fokus perhatian CSO untuk masuk ke dalam isu *governance reform*. **Pertama**, setelah jatuhnya rezim Orde Baru, beberapa CSO berupaya mereposisi pendirian dan strategi politik mereka dalam berurusan dengan pemerintah. Di masa Orde Baru, CSO cenderung mengambil posisi berhadapan langsung dengan pemerintah. Hal ini merupakan respons psikologis dan ideologis yang wajar terhadap watak pengelolaan politik Orba yang otoritarian. Perubahan politik yang terjadi sejak 1998 membuka ruang baru untuk menciptakan hubungan yang lebih bersifat kemitraan dan kerjasama (Setiawan.eds,2000).² Di samping karena adanya perubahan watak pengelolaan kekuasaan, kecenderungan di atas juga difasilitasi oleh perkembangan baru dalam pendefinisian mengenai pemerintah: konsep *government* bertukar secara dramatis menjadi *governance*. Urusan-urusan *public*, dengannya, tidak lagi eksklusif pemerintah, tapi menjadi urusan bersama *civil society*, *economic society* dan pemerintah. Faktor lain, sudah tentu, perubahan sikap ini merupakan bagian dari agenda penting lembaga-lembaga donor yang dalam perkembangan terakhir, memberikan penekanan yang besar pada kebutuhan untuk membangun sinergi dari berbagai aktor sebagai syarat dari bekerjanya *good governance*.

Kedua, kehadiran CSO dalam isu *governance reform* tidak terlepas dari agenda komunitas donor internasional untuk mempromosikan reformasi tata pemerintahan di pada tahun 1998, UNDP memfasilitasi beberapa workshop dan pertemuan nasional untuk membahas dan merumuskan posisi serta peran CSO sejalan dengan perubahan politik pasca Orde Baru.

negara-negara penerima bantuan. Bahkan lembaga donor memasukan promosi tata pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai persyaratan bantuan pembangunan bagi negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia. Sebagai bagian dari upaya itu, lembaga donor –secara langsung maupun tidak langsung–mendukung CSO untuk terlibat dalam pengembangan tata pemerintahan yang demokratis. Kehadiran CSO dalam isu promosi *governance reform* semakin kuat ketika CSO mendapatkan dukungan dalam hal pendanaan maupun bantuan teknis dari pihak donor.

Dalam memperjuangkan isu *governance reform*, penelitian Tim S2 PLOD, UGM menemukan bahwa CSO menempuh dua strategi utama; *pertama*, pengembangan partisipasi masyarakat dalam konteks *governance reform* dengan membentuk forum warga. Strategi ini digunakan secara merata oleh berbagai CSO di berbagai daerah di Indonesia. Misalnya, di kota Blitar dibentuk “Tim Kerja *Stakeholders*” (TKS); di Bangkalan dibentuk “Forum Komunikasi *Stakeholders*” (FOKUS); di Kota Kediri didirikan “Forum Komunikasi Pembangunan Perkotaan” (FKPP); di Surabaya terbentuk “Dewan Kota”; di Majalaya (Bandung) dibentuk “Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera” (FMMS) dan banyak lagi forum-forum serupa di daerah lain. Sejauhmana kesamaan dalam hal model pelibatan warga dalam proses kebijakan lokal ini juga menjelaskan kesamaan efektivitas dan tingkat kedalaman, masih tetap menjadi persoalan tersendiri yang membutuhkan klarifikasi melalui penelitian lapangan. Yang bisa dipastikan adalah bahwa forum warga merupakan model yang digunakan secara sangat luas di berbagai daerah guna memfasilitasi pelibatan warga dalam proses kebijakan publik di daerah-daerah. Hal ini tampaknya terkait dengan usaha untuk menyatukan energi warga ke dalam satu kesatuan aksi bersama dan sekaligus sebagai dasar bagi pembentukan jaringan. Dalam situasi seperti di atas, insting untuk menempatkan pemerintah sebagai “pihak lawan” masih tetap kuat.

Strategi yang kedua adalah advokasi aturan main yang diekspresikan oleh advokasi atas proses perumusan dan pembuatan Peraturan Daerah (Perda). Hal ini dimaksudkan untuk menghasilkan Perda yang partisipatif. Dalam strategi ini, CSO mendorong pelembagaan ruang partisipasi warga dalam proses perumusan kebijakan lokal, sehingga warga tidak hanya sekedar memiliki ruang untuk menyampaikan aspirasinya, namun secara formal kehadirannya (representasi warga) diperkuat oleh aturan legal. Dengan pelembagaan ruang partisipasi ini, warga memiliki saluran legal untuk terlibat dalam proses perumusan dan evaluasi kebijakan publik, termasuk melakukan kontrol terhadap kebijakan anggaran. Meluasnya keterlibatan publik dalam proses penyusunan anggaran partisipatif, bisa dilihat sebagai salah satu contoh.

Kedua strategi ini mengharuskan CSO tidak berada dalam posisi berhadapan dengan Pemerintah Daerah, melainkan justru bersifat kemitraan dengan mengajak dan menggandeng Pemerintah Daerah untuk ambil bagian dalam forum-forum multipihak yang dirintisnya. Strategi kemitraan juga nampak dari cara CSO untuk meyakinkan Pemerintah Daerah tentang pentingnya pelembagaan partisipasi dalam sebuah Peraturan Daerah.

Di beberapa daerah, strategi CSO untuk memperjuangkan pelembagaan partisipasi ini ke dalam Peraturan Daerah cukup berhasil. Misalnya, di Kabupaten Takalar, muncul Perda No. 13/2002 Tentang Sistem Dukungan (SISDUK) dan Surat Edaran Bupati No. 415.4/453/ BAPPEDA/2001. Perda ini berisikan dorongan pada masyarakat untuk merencanakan dan melaksanakan program-programnya sendiri, dengan biaya yang ditanggung bersama antara Pemerintah Daerah melalui APBD, masyarakat dan CSO. Pelembagaan partisipasi warga dalam perencanaan pembangunan juga dikenalkan di Kota Probolinggo (Perda No. 5/2003) melalui pembentukan Forum Perencanaan Partisipatif dan Forum Komunikasi Musyawarah Pembangunan yang diikuti dengan kebijakan stimulan anggaran partisipatif. Hal yang kurang lebih sama dilakukan di Kabupaten Kupang melalui Perda No. 18/2000 Tentang Pola Mekanisme Pemberdayaan Masyarakat Daerah.

Selain di Takalar, Probolinggo dan Kupang, pelembagaan partisipasi juga terjadi di Kabupaten Solok, melalui Perda No. 5/2004 Tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Partisipasi Masyarakat. Perda ini memuat secara jelas dan rinci mekanisme akses informasi publik. Munculnya Peraturan Daerah yang menjamin akses warga dalam informasi juga terjadi di Kota Gorontalo (Perda No. 3 Tahun 2002) yang di dalamnya memuat saksi bagi pejabat yang sengaja menutup-nutupi informasi mengenai kegiatan pengelolaan kota Gorontalo. Contoh lain pelembagaan partisipasi melalui penerbitan Perda Pelayanan Publik di Provinsi Jawa Timur yang prosesnya banyak diinisiasi oleh sejumlah CSO dan akademisi dengan melibatkan masyarakat (Sekda Provinsi Jawa Timur, 2005, Tim Peneliti S2PLOD, Komunikasi Personal, 9 Desember).

Tabel 3
Daftar Daerah yang telah memiliki pengaturan tentang
Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih

Nama Daerah	Perda/SE/SK
Kabupaten Takalar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perda No. 13/2002 Tentang Sistem Dukungan (SISDUK). Perda mendorong masyarakat untuk merencanakan dan melaksanakan program-programnya sendiri, dengan biaya yang ditanggung bersama antara Pemerintah Daerah melalui APBD, masyarakat dan CSO. 2. SE Bupati No. 415.4/453/BAPPEDA/2001 Tentang dukungan Pemerintah Daerah terhadap keterlibatan pihak ketiga dalam atau kelompok-kelompok masyarakat dalam penyusunan dan pelaksanaan program-program pemerintah.
Kabupaten Solok	Perda No. 5/2004 Tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Partisipasi Masyarakat. Perda ini mengatur secara jelas dan rinci mekanisme akses informasi publik.
Kota Gorontalo	Perda No. 3 Tahun 2002, Tentang Kebebasan Informasi
Kota Probolinggo	Perda No. 5/2003 Tentang Partisipasi
Kabupaten Kupang	Perda No. 18/2000 Tentang Pola Mekanisme Pemberdayaan Masyarakat Daerah

Nama Daerah	Perda/SE/SK
Kabupaten Sidoarjo	SK Bupati No. 68, yakni Pembentukan Komite Medis Bagi RSUD dengan elemen keanggotaan masyarakat. Tujuannya agar masyarakat dapat mengontrol kualitas pelayanan kesehatan
Kabupaten Gowa	1. Perda No. 04 Tahun 2004 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemkab. Gowa 2. Perda No. 22 Tahun 2003 Tentang Rencana Umum Tata Ruang Kawasan Perkotaan Kota Tombolo. Kecamatan Tombolopao Tahun 2003-2013
Kota Bandar Lampung	Perda No. 13 Tahun 2002 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan APBD
Kabupaten Lampung Timur	Perda No. 5 Tahun 2003 Tentang Perencanaan Pembangunan Berbasis Masyarakat (P2BM)
Kabupaten Lampung Barat	Perda No. 18/2004 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Berbasis Masyarakat
Kabupaten Lebak, Banten	Perda No. 6 Tahun. 2004 Tentang Transparansi Dan Partisipasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Dan Pengelolaan Pembangunan di Kabupaten Lebak
Kabupaten Wonosobo, Jateng	Perda No. 22/2001 Tentang Pengelolaan Sumber daya Hutan Berbasis Masyarakat (PSDHBM)

Sumber : *Data diolah dari berbagai media*

Sementara itu, di sejumlah kawasan, pelembagaan partisipasi dalam maknanya sebagai kontrol terlihat juga dari mulai dilegalkannya sejumlah prinsip dasar bagi kepentingan pelayanan publik, misalnya adanya kesepakatan mengenai *Citizen Charter* (Wakil Walikota Surabaya, 2005, Tim S2 PLOD, 9 Desember) di Surabaya misalnya, yang mengikat PLN sebagai lembaga penyedia pelayanan publik.

Dengan demikian, CSO di beberapa daerah, kehadirannya sudah melampaui tahap *consultation* dan *presence*, meningkat pada *representation* (adanya kuota permanen perwakilan CSO dalam proses perumusan kebijakan). Posisi ini bisa jadi akan berkembang menjadi *influence* (mempengaruhi proses dan substansi kebijakan dan pelayanan publik). Walaupun dalam beberapa kasus, CSO relatif berhasil menempuh strategi advokasi kebijakan untuk mendorong pelembagaan partisipasi, namun di beberapa daerah yang lain strategi ini belum bisa membuahkan hasil, sehingga mereka masih berada dalam posisi *consultation* dan *presence* (hadir dan terlibat dalam proses perumusan kebijakan).

Keragaman posisi dan peran CSO ini menunjukkan bahwa di setiap daerah memiliki konteks politik yang spesifik. Konteks politik yang spesifik ini akan tergantung pada beberapa faktor, seperti; bentuk relasi yang terjadi antara CSO dengan Pemerintah Daerah; adanya prakarsa pembaharuan dari Kepala Daerah; kapasitas CSO, sampai dengan fasilitasi dari lembaga-lembaga donor, seperti UNDP dan Bank Dunia.

2. Keterlibatan CSO dalam Isu-Isu Hak-Hak Sipil dan Struktural

Selain *governance reform*, penelitian Tim S2 PLOD menemukan bahwa beberapa CSO di daerah masih tetap memperjuangkan tiga isu berdimensi struktural; pertama, perihal perlindungan konsumen; kedua, isu penguatan serikat buruh; dan terakhir isu pengelolaan sumber daya alam, terutama reformasi agraria.

Dari ketiga isu struktural itu, CSO yang bergerak pada isu pengelolaan sumber daya merupakan CSO yang paling merata sebarannya. Hal ini bisa dipahami karena isu perlindungan konsumen dan buruh cenderung terpusat di kawasan-kawasan industri-perkotaan. Sedangkan, isu pengelolaan sumber daya alam dihadapi secara merata oleh seluruh daerah di Indonesia. Isu ini semakin menguat ketika pada tahun 1990-an, CSO telah menempatkan sengketa sumber daya alam, khususnya tanah sebagai isu pembangunan yang penting. Sejak tahun 1998 hingga akhir tahun 1999, telah diadakan 60 kali forum pertemuan dalam skala nasional untuk membahas isu agraria (Suharko: 2005). Forum itu dikelola oleh berbagai CSO dan jaringannya, termasuk lembaga bantuan hukum, organisasi petani, lembaga penelitian dan mahasiswa. Salah satu jaringan CSO yang bergerak dalam isu reformasi agraria adalah KPA (Konsorsium Pembaharuan Agraria). Konsorsium ini merupakan suatu organisasi payung yang menyatukan sejumlah CSO lokal yang memperjuangkan reformasi tanah dan hak-hak penduduk asli.

Selain KPA, jaringan CSO lainnya yang memperjuangkan isu pengelolaan sumber daya alam adalah WALHI. Keberadaan WALHI tidak hanya di level nasional melainkan mempunyai basis yang kuat di aras lokal. Di aras lokal, WALHI Daerah banyak berperan dalam memperjuangkan akses masyarakat lokal terhadap sumber daya, seperti yang dilakukan WALHI Aceh dalam kasus Ladia Galaska maupun WALHI Sulteng berkaitan dengan Taman Nasional.

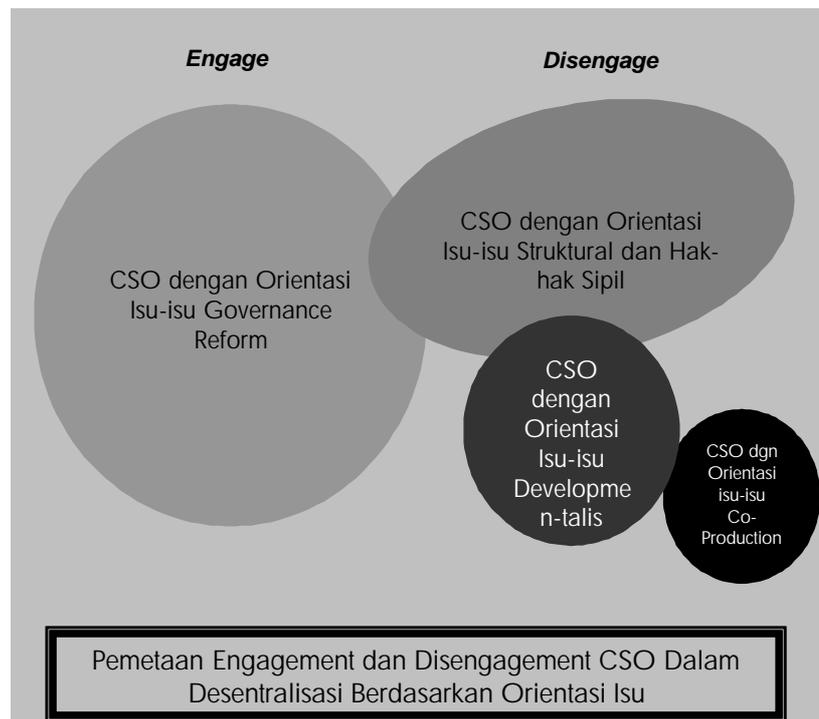
Dalam konteks isu-isu struktural, CSO cenderung menggunakan beberapa strategi: pertama, keterlibatan kritis (*critical engagement*). Dalam strategi ini, CSO melakukan kombinasi antara strategi konfrontasi dan kerjasama guna mencapai tujuan-tujuan sosial dan ekologis. Dengan menggunakan strategi ini, CSO bisa bekerjasama dengan Pemerintah Daerah dalam menangani satu persoalan, sembari tetap melakukan advokasi terhadap isu-isu yang berbeda. Kedua, strategi konfrontatif. Dalam strategi ini, CSO mengambil posisi berhadapan dengan Pemerintah Daerah, dalam berbagai isu; mulai dari aksi reklamasi tanah-tanah adat, sampai dengan tekanan-tekanan melalui aksi-aksi massa.

Tidak ada pola yang konsisten mengenai faktor-(faktor) yang mendikte pilihan strategi relasi di atas. Masing-masing sangat tergantung pada konteks daerah dan isu. Hal ini kembali mempertegas watak "pluralisme" dari keterlibatan CSO dalam proses kebijakan di tingkat lokal di era otonomi daerah ini.

3. Spektrum *Engagement* CSO dalam Desentralisasi

Dari pemaparan di atas, terlihat jelas bahwa secara garis besar CSO dalam ranah lokal terbagi ke dalam dua orientasi isu, yaitu isu-isu *governance reform* serta isu-isu hak-hak sipil dan struktural. Pilihan orientasi isu yang berbeda itu akan menimbulkan konsekuensi pada sejauhmana CSO terlibat dalam desentralisasi. CSO yang memfokuskan pada isu-isu *state-governance reform* cenderung memilih *engagement* dalam aras politik-pemerintahan lokal, yang artinya dalam aktivitasnya secara langsung bersinggungan dengan Pemerintah Daerah dan produk-produknya pada berbagai level. Sedangkan CSO yang bergerak di isu-isu *developmentalis* maupun penyediaan layanan langsung (*co-production*), cenderung tidak terlibat (*disengage*) dalam proses politik-pemerintahan lokal sehingga aktivitas mereka tidak secara langsung bersinggungan dengan Pemerintah Daerah. Namun, CSO yang memfokuskan isu pada penguatan hak-hak sipil dan struktural memiliki dua pola keterlibatan; pola pertama, dalam beberapa hal memilih untuk *engage* dalam proses politik-pemerintah lokal dengan strategi pengorganisasi komunitas untuk advokasi kebijakan; serta pola kedua adalah tidak terlibat dalam proses politik-pemerintahan dengan cara memusatkan perhatian pada pendidikan populer dan penguatan komunitas dampingan.

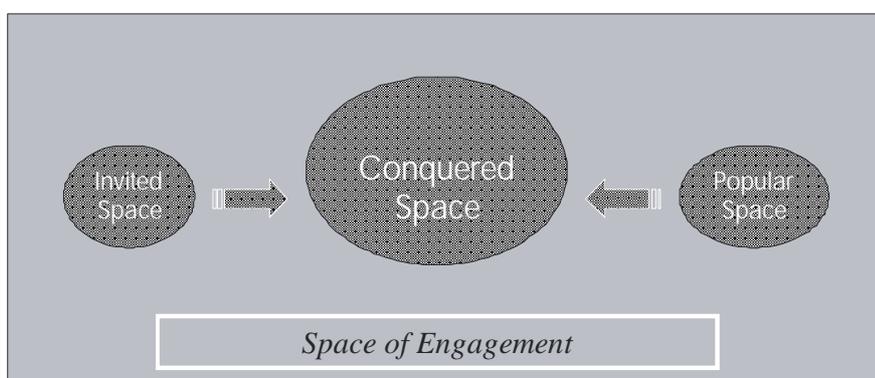
Skema 1



Hasil *desk study* yang dilakukan oleh Tim S2 PLOD memperlihatkan beberapa catatan sebagai berikut: **pertama**, keterlibatan CSO dalam proses politik-pemerintahan lokal berada dalam tiga ruang yang bervariasi; *Invited space*, *Conquered space* dan *Popular space*. Di beberapa daerah masih dalam kondisi *invited space*, dimana keterlibatan CSO lebih disebabkan karena ruang yang disediakan oleh Pemerintah Daerah, sebagai

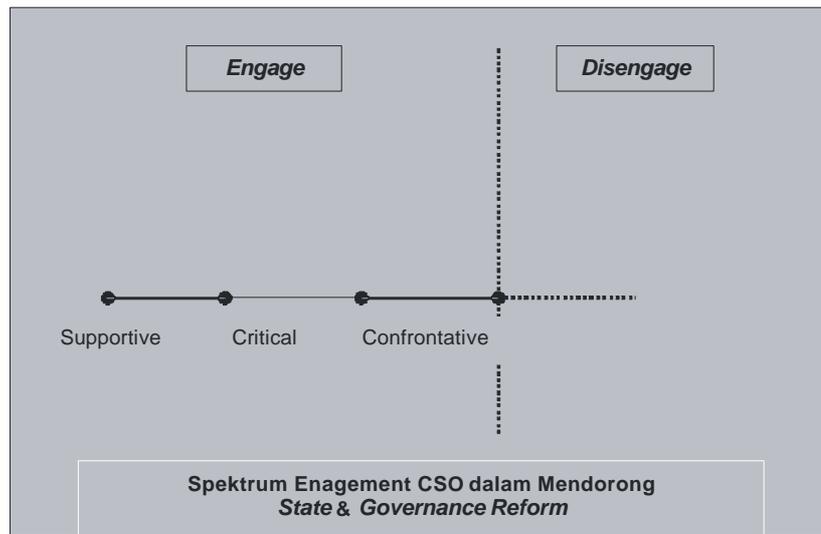
kosekuensi dari prakarsa Pemerintah Daerah sendiri maupun pengaruh-pengaruh variabel eksternal, baik dari lembaga donor maupun kebijakan pemerintah nasional. Di beberapa daerah lain keterlibatan CSO sudah berada dalam konteks *conquered space* di mana keterlibatan CSO sudah mulai dilembagakan ke dalam sebuah kerangka legal partisipasi. Kerangka legal itu mengambil bentuk Perda partisipasi. Sedangkan, di beberapa daerah yang lain, pemerintah lokal belum membuka ruang bagi keterlibatan CSO dalam proses politik pemerintahan, sehingga muncul aksi-aksi kolektif untuk mendesak agenda-agenda isu maupun pelembagaan ruang pelibatan publik dalam proses politik-pemerintahan di aras lokal. Walaupun keterlibatan CSO di setiap daerah bervariasi tergantung pada ruang yang membentuknya, studi ini menemukan kecenderungan pergeseran ke arah *conquered space*. Pergeseran itu dapat dipetakan sebagai berikut:

Skema 2



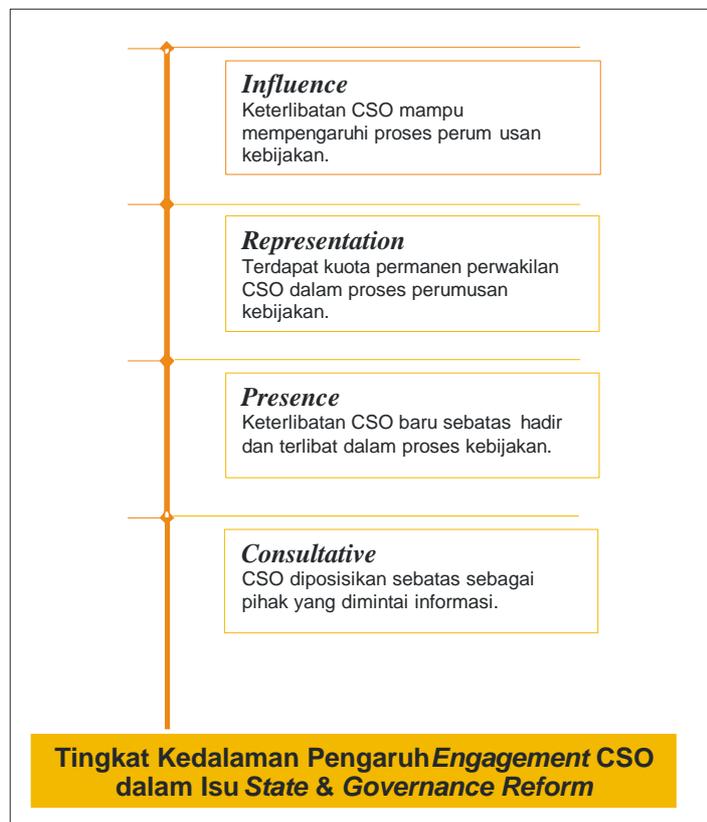
Kedua, studi ini mengidentifikasi tiga posisi yang diambil oleh CSO ketika *engage* dalam proses politik- pemerintahan di aras lokal; *supportive*, *critical* dan *confrontative*. CSO yang mengambil posisi *supportive* terhadap Pemerintah Daerah cenderung bersikap kooperatif dan mendukung setiap gagasan atau kebijakan yang ditempuh pemerintah. CSO yang berada pada posisi *critical engagement* akan memilih keterlibatan kritis dengan tidak selalu mendukung atau menentang kebijakan-kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah. Kelompok ketiga yaitu CSO yang berposisi berseberangan dengan Pemerintah Daerah, melalui upaya untuk berperan sebagai *counter part*, *watch dog* atau *whistle blower* yang “berteriak” ketika ada kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dan semangat yang mereka usung (Eldridge, 1995). Posisi yang bervariasi dari CSO dapat dilihat dalam skema berikut ini:

Skema 3



Ketiga, studi ini menemukan bahwa variasi ruang yang menjadi latar belakang keterlibatan CSO juga diikuti oleh perbedaan tingkat kedalaman pelibatan CSO dalam memanfaatkan ruang yang tersedia, terutama dalam *invited space* dan *conquered space*. Di beberapa daerah, keterlibatan CSO baru sampai pada tingkat konsultatif, sedangkan di daerah lain sudah masuk pada tingkat *presence* dan *representation*. Bahkan di beberapa daerah, CSO sudah berhasil mempengaruhi proses perumusan kebijakan. Tingkat kedalaman keterlibatan CSO dapat dilihat dari skema berikut ini:

Skema 4



D. Peluang Cso Dalam Desentralisasi

Ada beberapa peluang yang dimiliki CSO untuk meningkatkan peran dan memperdalam keterlibatannya dalam proses perumusan kebijakan lokal. *Pertama*, semakin banyaknya jumlah CSO di aras lokal. Sekalipun ketimpangan penyebarannya masih menjadi persoalan, kini praktis CSO bisa ditemukan di setiap daerah di Indonesia. Perbedaan densitas antar daerah memang terasa, tapi jauh lebih kondusif dibandingkan periode sentralisasi di masa lalu dimana CSO praktis menjadi gejala hampir eksklusif milik daerah-daerah perkotaan dan daerah-daerah "panas". Kini CSO tidak hanya menjadi fenomena kota-kota besar di Jawa, melainkan wilayah kerjanya sudah merambah ke daerah-daerah terpencil

Kedua, CSO mempunyai variasi program yang memungkinkan menjangkau daerah dengan kultur berbeda-beda. Dengan kapasitas yang dimilikinya, CSO bisa menjadi institusi antara bagi kelompok masyarakat yang termarginalkan dengan wilayah pengambilan keputusan. CSO juga dapat menawarkan mekanisme jalan keluar dari kegagalan Pemerintah Daerah dalam memberikan fasilitas pelayanan publik; seperti penyediaan kredit yang terjangkau, pelatihan usaha, bantuan hukum dan pelayanan kesehatan. Dengan kata lain, CSO bisa memainkan dengan baik peranan *intermediary* bagi kepentingan timbal-balik.

Ketiga, hasil riset Asia Barometer (2005) menunjukkan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap institusi nonpemerintah cukup baik, bahkan berada di atas rerata negara ASEAN lainnya. Bahkan, tingkat kepercayaan terhadap CSO jauh lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat kepercayaan terhadap parlemen dan partai politik.

Keempat, seperti yang sudah dipaparkan di atas, di berbagai daerah di Inodnesia, ruang bagi keterlibatan masyarakat dan CSO dalam pengambilan kebijakan publik semakin terbuka dengan adanya proses institusionalisasi partisipasi masyarakat dalam bentuk Perda tentang transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik maupun kebebasan informasi.

E. Problema Cso Dalam Desentralisasi

Walaupun memiliki peluang untuk terlibat dalam desentralisasi, CSO juga menghadapi sejumlah problematika. Problematika itu bisa dirumuskan dalam beberapa faktor:

1. Problem Kapasitas Internal CSO

Seperti yang disampaikan oleh Sinaga (1993), keberlangsungan hidup CSO tergantung pada kapasitas kelembagaan dan kredibilitas sosial mereka. Oleh karena itu, ada beberapa faktor internal yang sedang dan akan dihadapi oleh CSO; *pertama*, dari sisi kelembagaan, masih banyak CSO yang tergantung pada pemimpin mereka. Kondisi ini sebagian disumbangkan oleh status hukum sebagian besar CSO yang berbentuk yayasan. Dalam format yayasan, kekuasaan lebih banyak di tangan pendiri, sehingga CSO dalam level empirik, menjadi organisasi yang didominasi oleh para pendiri, cenderung bersifat hierarki, tertutup dan nondemokratis. Kecenderungan inilah yang selanjutnya membuahakan pertikaian internal dan tidak jarang berakhir dengan perpecahan CSO di aras lokal.

Kedua, menurut Fakhri (1996), mayoritas aktivis CSO tidak mempunyai pemahaman paradigma serta keahlian manajerial yang memadai. Hal itu tersirat dari kesenjangan antara rumusan paradigma dengan metode yang mereka gunakan. Sehingga akhir, paradigma transformatif yang sering diusung oleh CSO dalam level prakteknya lebih bersifat bias pemerintah.

2. Problem Keberlanjutan

Dalam konteks desentralisasi, CSO akan menghadapi tantangan dan problematika keberlanjutan sumber keuangan dan independensi. Secara umum, CSO lokal memiliki ketergantungan pada sumber luar negeri yang disalurkan melalui *funding agency*. Studi yang dilakukan oleh Saidi (2001) menunjukkan komposisi sumber keuangan CSO adalah 65 persen dari bantuan asing dan 35 persen dari sumber dalam negeri. Ketergantungan pada dana luar negeri ini menimbulkan beberapa konsekuensi: (a) Keberlanjutan program-program CSO akan bisa menjadi persoalan serius ketika aliran bantuan asing ke negara-negara berkembang berkurang. (b) Ketergantungan pada donor asing akan menurunkan independensi CSO di hadapan lembaga donor, sehingga pertanggungjawaban CSO akan lebih mengarah ke lembaga donor dan lebih bersifat administratif, dibandingkan ke kelompok sasarannya.

3. Problem Representasi dan Legitimasi

CSO di aras lokal juga mengalami problematika representasi dalam hubungan CSO dengan masyarakat. Pada tingkat pertama, persoalannya –sama halnya dengan pengalaman Russia sebagaimana dielaborasi Henderson– CSO dihadapkan pada persoalan kealpaan konstituen yang real. Legitimasi CSO diklaim atas nama dan untuk kepentingan rakyat, tapi dalam realitasnya, selain dirinya sendiri

CSO tidak memiliki basis konstituen yang jelas. Hal ini menjadi problematik, terutama ketika CSO harus bekerja di sebuah daerah dimana kehadirannya tidak dikehendaki oleh otoritas politik lokal –DPRD dan eksekutif–. Pada tingkat selanjutnya, dalam kerjanya di lapangan, CSO seringkali secara cepat meninggalkan komunitas dampingannya untuk beralih ke isu lain dengan komunitas yang berbeda pula. Bahkan, beberapa CSO juga sering menggunakan dan membuat agenda-agenda yang diklaim sebagai representasi dari kepentingan masyarakat.

4. Problem *Networking*

CSO di daerah juga menghadapi tantangan problem keterputusan dalam agenda-agenda antarCSO. Masalah keterputusan ini muncul ketika setiap CSO bergerak secara sendiri-sendiri, walaupun sedang bergerak dalam isu yang sama. Dengan demikian, kesemarakkan jumlah CSO tidak bisa menjadi ukuran kapasitas kolektif, karena kapasitas kolektif itu tidak bisa terbangun ketika antarCSO tidak memiliki modal sosial; untuk membangun mutual *trust* dan berjejaring. Selain itu, walaupun jumlah CSO berkembang pesat, Fakih (1996) menyebutkan secara paradigmatik, CSO terpilah menjadi tiga tipe; konformisme; reformasi dan transformasi. Ketiga bentuk ideologi CSO menghasilkan perbedaan pandangan tentang masalah, sasaran dan juga program. Tipe konformisme, terdiri dari aktivis CSO yang melakukan pekerjaan mereka didasarkan pada paradigma bantuan karitatif, berorientasikan proyek dan menyesuaikan diri dengan struktur/sistem yang ada. Tipe reformasi didasarkan pengaruh ideologi *modernisme-developmentalisme*. Bagi tipe CSO ini yang salah dari *developmentalisme* adalah pendekatan dan metodologi yang cenderung *top down* dan nonpartisipatif. Sedangkan tipe CSO transformatif cenderung mempertanyakan paradigma *mainstream* yang ada dalam ideologi yang tersembunyi di dalamnya serta berupa menemukan paradigma alternatif yang mengubah struktur yang ada. Problema ini sudah tentu sangat serius, justru karena salah satu keunggulan yang melekat di dalam CSO adalah kapasitasnya membangun jaringan.

5. Perangkap Orientasi Jangka Pendek

Selain itu, persoalan CSO terjebak pada orientasi jangka pendek. Dalam konteks ini banyak CSO yang menekankan perubahan jangka pendek, melalui keterlibatan mereka dalam isu-isu sesaat yang seksis, sehingga akhirnya bisa mendapatkan sumber pendanaan yang cepat dan posisi politik yang menguntungkan. Demikian pula, kecenderungan ini semakin diperkuat oleh kehendak yang kuat untuk memberikan bukti keberhasilan kerja. Di samping untuk memenuhi kepuasan psikologis sendiri, bukti keberhasilan menjadi "ideologi" tersendiri karena adanya kecenderungan lembaga donor untuk menginventarisasi "*best practices*" bagi kepentingan "penularan" ke daerah-daerah lain dengan isu sejenis. Pertemuan di

antara berbagai hal di atas yang mendorong CSO untuk terlibat dalam isu-isu jangka pendek.

6. Problem Relasi CSO dengan Pemerintah Daerah

Dalam konteks hubungan Pemerintah Daerah dengan CSO, ada lima model hubungan:

Autonomous being neglect, dimana pemerintah tidak menganggap posisi CSO sebagai ancaman, posisi negara tidak melakukan intervensi terhadap CSO. CSO dapat bekerja secara mandiri dan independen.

Facilitation/promotion, dimana pemerintah menganggap sebagai entitas yang keberadaannya bersifat komplementer. Tugas pemerintah untuk menyediakan kondisi kondusif bagi beroperasinya CSO.

Collaboration cooperation, dimana pemerintah menganggap bekerja sama dengan CSO lebih menguntungkan bagi pencapaian tujuan pemerintah.

Cooptation/absorbition, dimana pemerintah melakukan kontrol terhadap CSO baik dalam konteks programatik maupun ideologis. Hal ini dilakukan dengan adanya supai finansial, penghambatan terhadap izin eksekusi program CSO dan sebagainya.

Containment/sabotage/dissolution dimana pemerintah melihat CSO sebagai tantangan dan juga ancaman, sehingga pemerintah menghambat kerja CSO, dan bahkan sampai pada tindakan pembubaran, jika melakukan pelanggaran.

Sejauh mana CSO menjadi dipersepsikan sebagai ancaman ataukah kawan seiring yang bisa diajak kolaborasi, hal ini juga sangat tergantung pada model CSO yang berkembang di suatu daerah. Ada tiga model CSO:

High level partnership, grassroots development. CSO model ini lebih diarahkan pada pemberdayaan masyarakat bawah, tetapi tidak sampai pada tahapan advokasi pada kasus yang vis a vis dengan negara, dan sifatnya tidak politis

High level politics, grassroots mobilization. CSO model ini cenderung untuk masuk pada wilayah politis, mengagregasi kepentingan dan membuat pressure politik terhadap peraturan-peraturan pemerintah.

Empowerment on the grassroots. CSO model ini memusatkan perhatian pada pemberdayaan masyarakat, tidak berminat untuk melakukan kontak dengan pemerintah

Dengan menggunakan dua model diatas ada beberapa catatan yang bisa diberikan: pertama, Pemerintah Daerah cenderung tidak menganggap posisi CSO

sebagai ancaman dan selanjutnya mau memfasilitasi dan bekerja sama dengan CSO apabila program kerja CSO diarahkan pada pemberdayaan masyarakat bawah, dan tidak sampai pada tahapan advokasi yang berifat vis a vis negara. Sampai disini Pemerintah Daerah justru mengambil manfaat dari keberadaan CSO seperti ini dengan cara mereklaim keberhasilan pelayanan dan pemberdayaan yang dilakukan CSO sebagai kesuksesan Pemerintah Daerah.

Kedua, hubungan CSO dengan Pemerintah Daerah akan menjadi tegang ketika program CSO cenderung untuk masuk pada wilayah politis, mengagregasi kepentingan dan membuat pressure politik terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Ada beberapa kemungkinan yang terjadi dari ketegangan ini; (a) Pemerintah Daerah akan menghambat kerja-kerja CSO karena menganggap apa yang dilakukan merupakan ancaman bagi kebijakan/program Pemerintah Daerah. Ataupun terjadi perbedaan persepsi antara Pemerintah Daerah dengan CSO tentang prinsip-prinsip dasar seperti siapa yang berwenang menjalankan pembangunan? Siapa yang seharusnya berpartisipasi? CSO dipertanyakan mewakili kepentingan siapa? (b) Pemerintah Daerah membuka ruang negoisasi dengan CSO, yang bisa bermuara pada dua hal: akomodasi agenda CSO oleh Pemerintah Daerah atau sebaliknya mengabaikan desakan CSO dalam proses politik-kebijakan.

Ketiga, dalam beberapa kasus, hubungan CSO dan Pemerintah Daerah bisa bersifat kooperatif ketika ada pihak ketiga, baik itu pemerintah pusat maupun lembaga donor, yang memfasilitasi perubahan kebijakan di aras lokal. Sehingga, dalam konteks semacam ini, ruang-ruang partisipasi yang disediakan bagi CSO sesungguhnya "diundang" oleh Pemerintah Daerah, karena hal itu merupakan salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Daerah apabila ingin mendapatkan fasilitas dan bantuan finansial yang diberikan oleh lembaga-lembaga donor, melalui pemerintah pusat. Kehadiran ruang-ruang yang sedikit terbuka bagi CSO sebagai akibat skema bantuan lembaga donor ini tentu sangat "rentan" terhadap proses penutupan kembali, ketika Pemerintah Daerah tidak berkepentingan lagi pada skema bantuan itu. Kondisi semacam ini menyiratkan keterbatasan dari munculnya keterlibatan CSO dalam proses politik-kebijakan sebagai akibat dari invited space.

Keempat, dalam kasus Wonosobo, justru problema relasi justru terjadi antara CSO dan Pemerintah Daerah di satu pihak dengan pemerintah pusat. Perda No. 22/2001 yang telah disusun secara kolaboratif antara CSO dengan Pemerintah Daerah tidak bisa bertahan lama karena muncul perlawanan dari pihak Perhutani dan campur tangan Departemen Dalam negeri, yang selanjutnya mencabut Perda tersebut melalui SK Mendagri. Dengan demikian, pola relasi kemitraan antara CSO dan Pemerintah Daerah menghadapi limitasi berupa terbatasnya atau bahkan ditariknya kewenangan yang dimiliki oleh kabupaten sebagai daerah otonom.

BAB IV

AGENDA PENGUATAN KETERLIBATAN CSO DALAM PROSES DESENTRALISASI

A. Pengantar

Diskusi sejauh ini telah mengungkapkan, berbeda dengan pandangan publik, kemajemukan keterlibatan CSO –sebagai *proxy indicator* untuk mengukur keterlibatan *civil society*–di ranah pengambilan keputusan dan pelayanan publik di tingkat lokal. Diskusi sejauh ini juga telah mengkonfirmasi, bahwa diperlukan langkah-langkah lebih lanjut untuk memfasilitasi CSO agar dapat lebih dalam dan fungsional lagi dalam keterlibatannya di ranah lokal. Bagian ini akan mendiskusikan agenda-agenda untuk meningkatkan peran dan fungsi CSO dalam kerangka penguatan demokrasi. Di samping itu, mengingat laporan ini hampir sepenuhnya disandarkan pada *desk study*, sementara sejumlah temuan mengindikasikan adanya kebutuhan yang tinggi untuk melakukan konfirmasi lapangan, maka bagian ini juga akan menggarisbawahi sejumlah area penelitian lebih lanjut.

B. Agenda Peningkatan Peran Cso Dalam Desentralisasi

Seperti yang sudah dipaparkan sebelumnya, bahwa desentralisasi seharusnya dimaknai bukan sebagai *transfer of power* internal pemerintahan, namun juga perluasan dan peningkatan ruang-ruang demokrasi bagi pelibatan masyarakat dalam proses-proses politik-kebijakan di tingkat lokal. Lary Diamond (2003) menyebutkan lima cara bagaimana desentralisasi seharusnya bekerja dalam mendorong demokrasi lokal; *pertama*, desentralisasi membantu mengembangkan nilai-nilai dan ketrampilan-ketrampilan demokrasi di kalangan warga. *Kedua*, desentralisasi meningkatkan akuntabilitas dan responsivitas terhadap berbagai kepentingan dan urusan lokal. *Ketiga*, desentralisasi memberikan bermacam saluran akses tambahan pada kekuasaan bagi kelompok-kelompok secara historis terpinggirkan, sehingga akan meningkatkan keterwakilan dalam demokrasi. *Keempat*, desentralisasi meningkatkan *check and balances* terhadap kekuasaan di pusat. *Kelima*, desentralisasi memberi peluang bagi partai-partai dan faksi-faksi oposisi di pusat untuk mendapatkan sejumlah kekuasaan politik.

Senada dengan Larry Diamond, Shabbir Cheema dan Rondinelli (1983) menyampaikan paling tidak ada empat belas alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi. Diantaranya yang paling penting adalah desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis dan keagamaan di dalam proses politik serta memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di tingkat

lokal untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijakan, sehingga akhirnya dapat meningkatkan kepentingan mereka di dalam memperkuat sistem demokrasi. Dengan demikian, penguatan peranan CSO dalam konteks desentralisasi harus bergerak dalam dua ranah, yaitu melalui peran pemerintah melalui penciptaan ruang, fasilitasi dan pelembagaan partisipasi publik serta penguatan internal CSO sendiri maupun dorongan dan fasilitasi dari pemerintah.

1. Peran Pemerintah dalam Pengembangan Partisipasi

Peranan pemerintah bagaimanapun merupakan faktor yang sangat berpengaruh dalam proses membangun partisipasi publik. Tentunya peran pemerintah dalam hal ini lebih ditekankan pada penyediaan ruang dan memfasilitasi pengembangan partisipasi publik. Dalam rangka membangun partisipasi dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang partisipatif tersebut ada beberapa prinsip dasar yang perlu ditekankan, yaitu *Pertama*, partisipasi dalam *governance* merupakan manifestasi kebebasan sipil (*civil liberties*) dan merupakan hak sebagai hak warga negara yang dijamin oleh konstitusi. *Kedua*, partisipasi harus dilandaskan pada prinsip kesetaraan (*equality*) dan kemitraan. *Ketiga*, pemerintah tidak mengontrol tetapi menciptakan ruang dan memfasilitasi kemandirian CSO.

Dalam konteks tersebut ada upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah sebagai berikut:

a. Menciptakan Ruang Partisipasi

Ketersediaan ruang bagi keterlibatan CSO kemudian terlibat dalam proses-proses kebijakan publik merupakan syarat utama bagi terselenggaranya *governance*. Dalam hal ini, ada beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah yaitu memotivasi, memfasilitasi, memberikan dukungan finansial, serta memberikan dukungan yang lebih bersifat simbolik. Salah satu contohnya adalah peranan Ali Sadikin ketika mendorong pembentukan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) dan Dewan Kesenian Jakarta, di awal tahun 1970-an.

b. Melembagakan Ruang Partisipasi

Hal berikutnya yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam mendorong pengembangan partisipasi adalah dengan melembagakan ruang partisipasi. Bentuk pelembagaan ini antara lain adalah dengan menyiapkan kerangka legal seperti yang telah dilakukan oleh beberapa daerah dalam bentuk penerbitan Perda partisipasi, Perda kebebasan informasi, dan Perda tentang transparansi. Pelembagaan ruang partisipasi publik juga dapat didorong dengan melakukan kebijakan yang bersifat *subsidiarity* yaitu dengan memindahkan atau mengembalikan kewenangan dan fungsi kepada masyarakat, misalnya mengembalikan kewenangan untuk mengelola hak-hak ulayat, mengelola pasar desa, dan sebagainya.

2. Penguatan Kapasitas CSO

Dalam konteks penguatan internal CSO, beberapa hal yang perlu dibangun dalam peningkatan peran CSO dalam proses demokrasi lokal adalah :

a Perluasan tingkat penyebaran CSO

CSO tidak hanya menjadi fenomena di kawasan industri-perkotaan di Jawa melainkan mulai menyebar sehingga dapat ditemukan di hampir semua daerah. Sekalipun demikian, data mengungkapkan, pertumbuhan yang sedemikian pesat tidak secara otomatis menyelesaikan persoalan lama berupa ketidakseimbangan penyebaran antar daerah. Ketimpangan penyebaran CSO masih tetap menjadi persoalan serius, sekalipun lebih baik jika dibandingkan dengan periode sebelumnya.

b Penguatan kapasitas kelembagaan CSO di tingkat lokal

Penguatan ini dilakukan baik dalam sisi kejelasan orientasi yang ingin diperjuangkan, peningkatan kemampuan manajerial serta ketrampilan teknis dalam mendukung kerja-kerja advokasi dan pemberdayaan masyarakat. Lebih dari itu, diperlukan reorientasi pada pihak lembaga donor untuk tidak semata-mata memberikan penekananan pada usaha-usaha peningkatan kapasitas kelembagaan CSO agar institusi ini dapat bekerja sebagai kelembagaan modern. Juga tidak semata-mata memberikan penekananan pada penguatan aspek politik dari CSO. Yang sama pentingnya justru peningkatan kapasitas teknokratik yang memungkinkan CSO dapat menjalankan fungsi secara lebih efektif.

c Inovasi bagi sumber pendanaan yang berkelanjutan.

CSO perlu memiliki sumber pendanaan sendiri yang tidak bergantung pada lembaga-lembaga donor serta memungkinkan masyarakat bisa ikut terlibat dalam pembiayaan kerja-kerja CSO. Sumber pendanaan alternatif ini diperlukan agar CSO dapat menentukan secara mandiri arah kerja-kerja yang dilakukan secara bisa memperoleh sumber pendanaan bagi kerja-kerja mereka secara berkelanjutan.

d Penguatan Kredibilitas Sosial

CSO perlu lebih memelihara kredibilitas sosial mereka di mata kelompok sasaran dengan lebih berorientasi pada kerja-kerja jangka panjang dan menempuh metode-metode partisipatif sehingga masyarakat mengambil bagian yang lebih besar dalam proses-proses politik-kebijakan.

e Penguatan Modal Sosial

CSO perlu menguatkan modal sosialnya , sehingga bisa terjalin jaringan bersama antarCSO dalam memperjuangkan isu-isu bersama. Tanpa adanya jaringan maka kekuatan dan posisi tawar CSO semakin lemah dihadapan Pemerintah Daerah.

f Membangun Relasi Kritis (*Critical Engagement*) dengan Pemerintah

Dalam relasinya dengan Pemerintah Daerah, CSO perlu mempertahankan keterlibatan kritis, sehingga CSO tidak sepenuhnya bisa "ditundukkan" oleh kepentingan jangka pendek serta bisa secara substansial memperjuangkan aspiransi masyarakat. Model keterlibatan kritis ini bisa diartikan bahwa CSO bisa saja bekerja sama dengan Pemerintah Daerah dalam satu isu yang berpihak pada masyarakat, namun secara kritis akan mempertanyakan kebijakan dan praktek pemerintahan yang tidak sesuai dengan visi pemberdayaan masyarakat.

C. Agenda Tersisa Dan Riset Lapangan

Uraian diatas memaparkan tentang kerangka untuk memahami ruang keterlibatan, peta umum problema *civil society* dan bentuk dan kedalaman keterlibatan *civil society* dalam tata pemerintahan terdesentralisasi. Dasar penyusunan dari *Final Report* ini adalah *desk study* intensif terhadap data sekunder yang bisa didapat dari laporan penelitian, buku, paper, media massa, elektronik, maupun *data base* yang dimiliki Tim S2 PLOD UGM. Ada beberapa persoalan yang masih membutuhkan verifikasi dan analisa lebih lanjut. Verifikasi dan analisa mensyaratkan perlunya *field* riset yang serius. Dari pemaparan diatas, ada lima persoalan dasar yang membutuhkan verifikasi di lapangan dalam bentuk riset-riset:

1. Riset tentang *Mapping CS* Dalam Bentuk dan Kedalaman CSO.

Untuk memahami secara lebih mendalam tentang bentuk dan keterlibatan CSO di Indonesia, dibutuhkan pemetaan, komparasi, dan pengkajian yang lebih detail tentang CSO terutama yang memiliki aktivitas pada level lokal. Pemetaan, komparasi, dan pengkategorian CSO tersebut akan didukung pula oleh uraian beberapa studi kasus mendalam serta pandangan berbagai *stakeholders* untuk menambah pemahaman terhadap bentuk maupun kedalaman keterlibatan CSO dalam urusan publik.

2. Riset tentang Tren Issues, Aktivitas CSO, dan Agenda Pendonor.

Di atas telah diuraikan sinyalemen bahwa aktivitas CSO sangat tergantung pada tren konseptual atau teori maupun tekanan kepentingan pendonor. Hal ini mencitrakan terbatasnya independensi/otonomi banyak CSO untuk menentukan aktivitas mereka. Akibatnya bentuk dan kedalaman keterlibatan mereka pun di duga terbatas. Untuk menguji sinyalemen ini dan memahami substansi ketergantungan mereka yang melemahkan keterlibatan mereka, maka dibutuhkan suatu riset lapangan tentang isu maupun aktivitas CSO dalam rentang waktu tertentu. Pada saat yang sama dilakukan pendalaman tentang fokus kebijakan dan aktivitas pendonor. Diharapkan hasil riset lapangan akan membantu memahami kemungkinan korelatif antara keduanya ataupun penolakan terhadap dugaan yang berkembang tentang ketergantungan CSO.

3. Riset tentang Institutionalisi CSO.

Pada bab-bab terdahulu juga telah diuraikan tentang fenomena personalisasi dan individualisasi CSO. Ada dugaan bahwa dinamika CSO sangat tergantung dari figur, kepemimpinan, maupun kiprah tokoh utamanya. Ketika mereka sudah tidak aktif lagi atau terjadi alih generasi pemimpin terjadi penurunan dinamika CSO tersebut. Dengan kata lain terjadi problema institutionalisasi dalam CSO. Problema tersebut meliputi keterbatasan aturan kelembagaan, keterbatasan pembagian tugas, kelemahan kemampuan mengorganisasi, tradisi rekrutmen dan kemampuan membuat, memelihara dan mengembangkan jaringan. Untuk memahami substansi problema institusi maka dibutuhkan riset lapangan tentang sejarah pembentukan dan perkembangan CSO.

4. Riset tentang Spektrum Relasi *Civil Society* dan *State: Supportive, Critical Engagement, dan Confrontative*.

Salah temuan dalam pembahasan diatas, terutama seperti yang diuraikan dalam Bab III adalah berbagai bentuk dan kedalaman keterlibatan CS dengan negara. Di sini belum diuraikan tentang spektrum relasi antara CS dengan negara secara lebih detail. Bentuk relasi tersebut bisa berwujud dukungan terhadap program-program dan kebijakan pemerintah (*supportive*), keterlibatan kritis (*critical engagement*), dan Keterlibatan secara konfrontatif (*confrontative*). Untuk memahami berbagai pola hubungan CS dengan negara maka dibutuhkan riset lapangan tentang terhadap dinamika berbagai CS dan posisi aktivitasnya terhadap negara.

5. Riset tentang Spektrum Relasi Antara *Civil Society*, *Economic Society* dan *Local State*.

Di sepanjang laporan ini, perbincangan mengenai *economic society* hampir-hampir tidak ditemukan. Sementara secara konsep, dan realitas empirik di lapangan menunjukkan bahwa dua entitas lainnya, yakni Pemerintah Daerah dan *civil society* hanya bisa dimengerti secara penuh dalam kerangka lokal *good governance* apabila kita menyertakan *economic society* sebagai bagian tak terpisahkan dari seluruh proses pembahasan. Karenanya, ke depan perlu dipikirkan adanya riset yang bersifat lebih menyeluruh yang berusaha untuk memotret pola hubungan, bahkan *interlocking* di antara keduanya dalam rangka desentralisasi.

Daftar Pustaka

Literatur

1. Antlov, H., (2003), "Not Enough Politics! Power, Participation and The New Democratic Polity in Indonesia", dalam E. Aspinall and G. Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*, Singapore: ISEAS: 72-86.
2. Baso, Ahmad. (2001), *Wacana Civil society di Indonesia*
3. Cheema, G. Shabbir and A. Rondinelli (Eds)(1983), *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication,.
4. Cornwall, Andrea. (2004) *New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation*, IDS Bulletin, Vol. 35 No. 2, April 2004. Sussex 2004.
5. Dharmawan, HCB (ed) (2004) *Lembaga Swadaya Masyarakat: Menyuarakan Nurani, Menggapai Kesenjangan*, Tim Kompas, Jakarta.
6. Diamond, Larry (2003) *Developing Democracy Toward Consolidation* (Terjemahan), Yogya, IRE Press.
7. Erwiza, (2002), *Generalized Violence: A Case Study of the Ombilin Coal Mines, 1892-1996*, dalam Lindblad (ed), *Root of Violence in Indonesia: Contemporary Violence in Historical Perspective*, Leiden, Verhandelingen KITLV.
8. Fakhri, Mansour, Dr., (1996), *Masyarakat Sipil Untuk transformasi Sosial, Pergolakan Ideologi CSO Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,.
9. Hadiz, Vedi R. (2003a): *Decentralisation and Democracy in Indonesia: A critique of neo institutionalist perspectives*, (Manuscript) (25 pp.).
10. Henderson, Sarah (2002), *Selling Civil society*, *Comparative Political Studies*, Vol 35 No. 2 March 2002 (h. 139-167)

11. Howell & Pearce, *Civil society and Development: A Critical Exploration*, Boulder, London.
12. Lay, Cornelis, (2005) "Demokrasi Lokal Dalam Masyarakat Terbelah: Amarasi di bawah Bayang-Bayang Aristokrasi", dalam *Masyarakat Indonesia*, Jilid XXXI, No. 1, LIPI, Jakarta,.
13. Nordholt, Henk (2001), *A Genalogy of Violence*, dalam Columbijn, F & Lindblad (ed) (2002) *Root of Violence in Indonesia: Contemporary Violence in Historical Perspective*, Leiden, Verhandelingen KITLV.
14. Setiawan, Benny, (1996), *Organisasi Non Pemerintahan dan Masyarakat Sipil*, dalam *Prisma* 7 Juli 1996.
15. Setiawan, Benny (eds.), (2000) *Perjuangan Demokrasi dan Masyarakat Sipil: Reposisi dan Peran Ornop/CSO Indonesia*, INFID, Jakarta
16. Sinaga, Kastorius, (1993) *An Assessment of the Role and Development of NGOs in Indonesia: Aiding Poor People's Movements, or Becoming the 'Long Arm' of the Powerful?* Unpublished PhD Thesis, Bielefeld: University of Bielefeld,
17. Smith, B.C,(1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*,
18. Sumarto, Hetifah (2004) *Inovasi, Partisipasi, Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Jakarta, YOI.
19. Suharko, Dr.,(2005)*Merajut Demokrasi, Hubungan NGO, Pemerintah, dan Pengembangan Tata Pemerintahan demokratis (1966-2001)*, Tiara Wacana, Yogyakarta,.

Laporan

World Bank, *Indonesia Country Assistance Strategy FY 04-07*

The World Bank, 1989

Ford Foundation Annual Report 1998 - 2001

Indonesian Rapid Decentralization Appraisal I, The Asia Foundation, 2002

Indonesian Rapid Decentralization Appraisal II, The Asia Foundation, 2002

Indonesian Rapid Decentralization Appraisal III, The Asia Foundation, 2003

Indonesian Rapid Decentralization Appraisal IV, The Asia Foundation, 2004

Asia Barometer, *Indonesian Rapid Decentralization Appraisal V*, The Asia Foundation, 2005

