

**PERANAN LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT (LSM)
TERHADAP PEMBANGUNAN POLITIK DAN DEMOKRASI DI
INDONESIA**

Dr. Stephanus Pelor, S.H., M.H., dan Dr. Ina Helianny, S.H., M.H

Fakultas Hukum, Universitas Mpu Tantular

Jl. Cipinang Besar Nomor 2, Jatinegara, Kota Jakarta Timur, DKI Jakarta 13410

stephanusstephanus@gmail.com

Naskah diterima: 2 April; direvisi: 15 April; disetujui: 9 Mei

ABSTRAK

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) secara umum diartikan sebagai sebuah organisasi yang didirikan oleh perorangan ataupun sekelompok orang yang secara sukarela memberikan pelayanan kepada masyarakat umum tanpa bertujuan untuk memperoleh keuntungan dari kegiatannya. Pada praktiknya kondisi sosial ekonomi di Indonesia yang masih rendah telah memaksa beberapa pihak menggunakan Organisasi Masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk meraih kepentingan mereka. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif melalui pendekatan metode yuridis normatif yakni metode yang metode yang digunakan dengan menguasai hukumnya bagi suatu persoalan tertentu serta bagaimana melaksanakan atau menerapkan peraturan-peraturan hukum tersebut. Dari hasil pembahasan, distorsi peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Indonesia terjadi karena beberapa faktor yaitu: adanya motif mencari keuntungan, ketiadaan sumber dana dan rendahnya profesionalisme, latar belakang profesi aktivis yang beraneka ragam, konsep ideologi yang tidak jelas serta regulasi yang terlalu longgar. Oleh karena itu diperlukan upaya-upaya untuk mengembalikan kembali peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagai pilar *civil society* yang dapat dilakukan melalui reposisi internal dan eksternal.

Kata kunci: *Lembaga Swadaya Masyarakat, Peranan, Demokrasi.*

**THE RULE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS (NGOS) ON
DEVELOPMENT OF POLITICS AND DEMOCRACY IN INDONESIA**

Dr. Stephanus Pelor, S.H., M.H., and Dr. Ina Helianny, S.H., M.H

Faculty of Law, University of Mpu Tantular

Cipinang Besar Street Number 2, Jatinegara, East Jakarta, DKI Jakarta 13410

stephanusstephanus@gmail.com

ABSTRACT

Non-governmental organizations (NGOs) are generally interpreted as an organization established by individuals or groups of people who voluntarily provide services to the general public without involving to obtain benefits from their activities. Non-governmental organizations (NGOs) to reach their interests. The research method used is a qualitative method that uses a normative juridical method, namely the method used with legal complaints about any particular conversation and how to regulate or implement these laws and regulations. From the results of the discussion, the role of Non-Governmental Organizations (NGOs) in Indonesia is due to several factors: there is a motive for seeking profits, the absence of financial resources and low professionalism, a diverse professional background, ideological concepts that are not well explained and questionable. Therefore efforts are needed to re-establish the role of Non-Governmental Organizations (NGOs) as a pillar of civil society which can be done through internal and external repositioning.

Keyword: *Non-Governmental Organizations, Rules, Democracy.*

A. Latar belakang

Istilah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) secara tegas didefinisikan dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) Nomor 8 Tahun 1990, yang ditujukan kepada Gubernur di seluruh Indonesia tentang Pembinaan Lembaga Swadaya Masyarakat. Lampiran II dari intruksi tersebut menyebutkan bahwa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) adalah organisasi/lembaga yang anggotanya adalah masyarakat warga negara Republik Indonesia yang secara sukarela atau kehendak sendiri berniat serta bergerak di bidang kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh organisasi/lembaga sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, yang menitikberatkan kepada pengabdian secara swadaya.¹

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau sering disebut dengan nama lain Non-Government Organization (*NGOs*) atau Organisasi Non-pemerintah (*Ornop*) dewasa ini keberadaannya sangat mewarnai kehidupan politik di Indonesia. Diperkirakan saat ini lebih dari 10.000 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) beroperasi di Indonesia baik di tingkat nasional, provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota, di mana dari tahun ke tahun jumlah ini semakin bertambah.² Perkembangan politik, demokrasi, pembangunan ekonomi dan kemajuan teknologi informasi merupakan faktor-faktor yang mendorong terus bertambahnya jumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Indonesia. Bergulirnya era reformasi menggantikan era orde baru diikuti pula dengan peningkatan jumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Jika pada tahun 1997 ditaksir ada sekitar 4000-7000 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), maka pada tahun 2002 jumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) menurut Departemen Dalam Negeri menjadi sekitar 13.500 LSM.³

Iklim segar yang dibawa oleh angin reformasi menciptakan keleluasaan yang luas dalam upaya-upaya penyaluran aspirasi. Kebebasan menyampaikan pendapat, berekspresi, berserikat dan berkumpul dijamin penuh oleh undang-undang. Dominasi pemerintah pada masa orde baru yang dijalankan melalui depolitisasi atau partisipasi terkontrol yang bertujuan untuk menjamin hegemoni pemerintah dan mengontrol masyarakat melalui pembatasan kegiatan partai politik dan organisasi sosial dengan dalih menciptakan kestabilan politik, semakin terkikis oleh tuntutan-tuntutan untuk mengurangi fungsi kontrol pemerintah terhadap masyarakat dan di lain pihak meningkatkan kemandirian masyarakat dalam segala aspek kehidupan yang meliputi bidang politik, ekonomi, sosial-budaya dan bidang-bidang lainnya.⁴

Ruang politik yang semakin terbuka lebar pada era reformasi, seiring dengan diberikannya kebebasan yang luas memberikan kesempatan pada kelompok-kelompok masyarakat untuk berekspresi dalam berbagai bentuk organisasi sosial

¹ Ari Ganjar Herdiansah, "Peran Organisasi Masyarakat (Ormas) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Dalam Menopang Pembangunan di Indonesia", *Sosioglobal: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Sosiologi*, Volume 1, Nomor 1, 2016, hlm. 49-67.

² Lihat juga Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

³ Muhammad A.S. Hikam, *Demokrasi dan Civil Society*, (Jakarta: LP3ES, 1999), hlm. 6.

⁴ Husain Assadi, Arya Hadi Dharmawan, Soeryo Adiwibowo, "Independensi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Tengah Kepentingan Donor", *Sodality*, Volume 3, Nomor 2, 2009, hlm. 231-258.

politik non pemerintah dengan mengusung berbagai asas dan tujuan masing-masing. Tidak ada lagi hegemoni ideologi yang dijalankan lewat berbagai undang-undang yang mendudukan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi setiap organisasi seperti pada masa orde baru yang menyebabkan aktifitas Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan organisasi sosial politik lainnya berada dalam ruang yang sempit.⁵

Partai-partai politik dengan latar belakang berbagai ideologi bermunculan, dengan dimulainya era kebebasan ini. Organisasi-organisasi sosial politik termasuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tumbuh dengan subur. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) secara umum diartikan sebagai sebuah organisasi yang didirikan oleh perorangan ataupun sekelompok orang yang secara sukarela memberikan pelayanan kepada masyarakat umum tanpa bertujuan untuk memperoleh keuntungan dari kegiatannya. Menurut Budi Setyono, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) merupakan lembaga/organisasi non partisan yang berbasis pada gerakan moral (moral force) yang memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan politik. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dipandang mempunyai peran signifikan dalam proses demokratisasi.⁶

Jenis organisasi ini diyakini memiliki fungsi dan karakteristik khusus dan berbeda dengan organisasi pada sektor politik-pemerintah maupun swasta (*private sector*), sehingga mampu menjalankan tugas tertentu yang tidak dapat dilaksanakan oleh organisasi pada dua sektor tersebut. Berbeda dengan organisasi politik yang berorientasi kekuasaan dan swasta yang berorientasi komersial, secara konsepsional, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) memiliki karakteristik yang bercirikan: nonpartisan, tidak mencari keuntungan ekonomi, bersifat sukarela, dan bersendi pada gerakan moral. Ciri-ciri ini menjadikan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dapat bergerak secara luwes tanpa dibatasi oleh ikatan-ikatan motif politik dan ekonomi. Ciri-ciri Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tersebut juga membuat Lembaga Swadaya Masyarakat (yang selanjutnya disingkat LSM) dapat menyuarakan aspirasi dan melayani kepentingan masyarakat yang tidak begitu diperhatikan oleh sektor politik dan swasta.⁷

B. Perumusan Masalah

Berbagai hal yang melatarbelakangi dalam uraian latar belakang, maka perumusan masalah adalah:

1. Bagaimanakah mekanisme kemitraan antara lembaga swadaya masyarakat dan Pemerintah Daerah dalam perkembangan politik dan demokrasi di Indonesia?
2. Bagaimanakah upaya untuk menguatkan peran LSM dalam konteks *Civil Society* di Indonesia dan dinamikannya?

C. Tujuan Penulisan

Sejalan dengan permasalahan tersebut, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai di dalam penelitian ini, yaitu:

⁵ Affan Gaffa, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002).

⁶ Cholisin, "Dinamika LSM di Indonesia dan Kontribusinya Terhadap Perkembangan Demokrasi", *Informasi*, Volume 26, Nomor 1, 1998, hlm. 1-8.

⁷ Budi Setiyono, *Pengawasan Pemilu oleh LSM*, (Yogyakarta: Media Presindo, 2013).

1. Untuk menganalisis mekanisme kemitraan antara lembaga swadaya masyarakat dan Pemerintah Daerah dalam perkembangan politik dan demokrasi di Indonesia.
2. Untuk mengkaji upaya untuk menguatkan peran LSM dalam konteks *Civil Society* di Indonesia dan dinamikannya.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif melalui pendekatan metode yuridis normatif yakni metode yang digunakan dengan menguasai hukumnya bagi suatu persoalan tertentu serta bagaimana mekanisme kemitraan LSM dan Pemerintah Daerah terhadap Perkembangan Politik dan Demokrasi di Indonesia serta melaksanakan atau menerapkan peraturan-peraturan hukum tersebut. Pendekatan yuridis normatif ini mencakup penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka yang ada, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier untuk selanjutnya bahan-bahan hukum tersebut disusun secara sistematis, dikaji kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.⁸ Studi kepustakaan yang dimaksud adalah dengan menginventarisasi bahan-bahan hukum dari berbagai sumber.⁹

E. Tinjauan Teoretis dan Yuridis

Kemunculan LSM merupakan reaksi atas melemahnya peran kontrol lembaga-lembaga Negara, termasuk partai politik, dalam menjalankan fungsi pengawasan ditengah dominasi pemerintah terhadap masyarakat. Sehingga pada awal sejarah perkembangan lahirnya LSM, terutama yang bergerak dibidang sosial politik, tujuan utama pembentukan LSM adalah bagaimana mengontrol kekuasaan Negara, tuntutan pers yang bebas, tuntutan kebebasan berorganisasi, advokasi terhadap kekerasan Negara dan kebijakan-kebijakan yang merugikan rakyat. Pada masa orde baru LSM menjadi sebuah kelompok kritis yang memberikan tekanan pada pemerintah. Meuthia Ganie-Rochman menyebut pola hubungan LSM pada masa ini sebagai pola hubungan yang konfliktual, di mana dari sisi pemerintah juga berupaya mencampuri dan mempengaruhi organisasi, cara kerja dan orientasi LSM

Namun dalam sistem politik yang demokratis, LSM dan pemerintah dapat bersama-sama memberikan sumbangan penting dalam hal peningkatan hak-hak rakyat. Perubahan yang dibawa era reformasi menyebabkan wajah kekuasaan menjadi tidak sesolid dulu, sehingga masyarakat mempunyai kesempatan yang lebih besar untuk mengungkapkan pikiran dan tuntutan. Dengan kehidupan politik yang lebih demokratis saat ini, membuat banyak LSM mulai meninggalkan strategi konfrontatif dengan pemerintah, dengan cara berusaha menjalin kerjasama dengan pemerintah ketika peluang politik tersedia. LSM saat ini tidak lagi memandang pemerintah

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2008), hlm. 51.

⁹ Lihat juga Pamungkas Satya Putra, "Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan Terhadap Dugaan Pelanggaran Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia", *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*, Volume 1 Nomor 1, 2016. Lihat juga Pamungkas Satya Putra, "Accountability of Construction Services Contract by Village Government In Karawang District", *Yustisia*, Volume 3 Nomor 3, 2014.

setajam dulu, meskipun demikian masih terdapat kesadaran luas dikalangan LSM bahwa pemerintah tetap potensial menjadi pengekang rakyat.¹⁰

Menurut Afan Gaffar, LSM mempunyai peran yang sangat besar dalam kehidupan masyarakat dan melihat LSM sebagai alternatif untuk munculnya *civil society*. Muhammad AS. Hikam memandang bahwa LSM dapat memainkan peran yang sangat penting dalam proses memperkuat gerakan demokrasi melalui perannya dalam pemberdayaan *civil society* yang dilakukan melalui berbagai aktifitas pendampingan, pembelaan dan penyadaran. Berbicara mengenai LSM sesungguhnya tidak bisa dipisahkan dari *civil society*, karena LSM merupakan tulang punggung dari *civil society* yang kuat dan mandiri. Sedangkan pemberdayaan *civil society* merupakan *sine qua non* bagi proses demokratisasi di Indonesia.¹¹

Tatanan sosial atau masyarakat yang memiliki peradaban (*civilization*) di mana di dalamnya terdapat asosiasi warga masyarakat yang bersifat sukarela dan terbangun sebuah jaringan hubungan berdasarkan berbagai ikatan yang sifatnya independen terhadap negara. Kegiatan masyarakat sepenuhnya bersumber dari masyarakat itu sendiri, sedangkan negara hanya merupakan fasilitator. Akses masyarakat terhadap lembaga negara dijamin dalam *civil society*, artinya individu dapat melakukan partisipasi politik secara bebas. Warga Negara bebas mengembangkan dirinya secara maksimal dan leluasa dalam segala aspek kehidupan yang meliputi bidang ekonomi, politik, sosial, budaya dan bidang-bidang lainnya.¹²

Menurut Einstadt dalam Afan Gaffar *civil society* memiliki empat komponen sebagai syarat; *pertama* otonomi, *kedua* akses masyarakat terhadap lembaga Negara, *ketiga* arena publik yang bersifat otonom dan *keempat* arena publik yang terbuka bagi semua lapisan masyarakat. Berdasarkan komponen-komponen tersebut, *civil society* mempersyaratkan adanya organisasi sosial politik dan kelompok kepentingan yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi. Diantara organisasi sosial dan politik yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi adalah LSM dan media massa. LSM memiliki tingkat keleluasaan bergerak, serta kebebasan dan kemandirian yang cukup tinggi yang dapat dijadikan sumber daya politik yang potensial dalam menyiapkan *civil society*.¹³

Berbagai isu mengenai partisipasi politik, kesenjangan sosial, pemberdayaan masyarakat, kebijakan pembangunan sampai dengan penyimpangan proyek dan penanganan korupsi menjadi perhatian serius sebagian elemen masyarakat. Kondisi masyarakat sangat jauh dari konsep *civil society* yang mempersyaratkan adanya kemandirian, kebebasan dan keleluasaan dalam masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan yang juga menjadi salah satu ciri dari *civil society* sangatlah tidak memadai. Misalnya dalam kasus Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Baik Musrenbang di tingkat kecamatan maupun kabupaten memang dilaksanakan dengan mengundang elemen masyarakat, hasil Musrenbang juga dituangkan dalam dokumen resmi.¹⁴

¹⁰ Affan Gafar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi, o.p cit.*, hlm. 19.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

Dalam kondisi semacam ini seharusnya LSM dapat mengambil peran untuk memperbaiki kondisi yang ada, dalam rangka menciptakan *civil society* yang kuat dan mandiri. Menurut Adi Suryadi LSM dapat memilih sikap pertama sebagai kekuatan pengimbang (*countervailing power*). Peranan ini tercermin pada upaya LSM mengontrol, mencegah, dan membendung dominasi dan manipulasi pemerintah terhadap masyarakat. Peranan ini umumnya dilakukan dengan advokasi kebijakan lewat lobi, pernyataan politik, petisi, dan aksi demonstrasi. Kedua, sebagai gerakan pemberdayaan masyarakat yang diwujudkan lewat aksi pengembangan kapasitas kelembagaan, produktivitas, dan kemandirian kelompok-kelompok masyarakat, termasuk mengembangkan kesadaran masyarakat untuk membangun keswadayaan, kemandirian, dan partisipasi. Peranan ini umumnya dilakukan dengan cara pendidikan dan latihan, pengorganisasian dan mobilisasi masyarakat. Ketiga, sebagai lembaga perantara (*intermediary institution*) yang dilakukan dengan mengupayakan adanya aksi yang bersifat memediasi hubungan antara masyarakat dengan pemerintah atau negara, antara masyarakat dengan LSM dan antar LSM sendiri dengan masyarakat.

F. Hasil Pembahasan

LSM merupakan salah satu bentuk organisasi kemasyarakatan. Pada umumnya LSM adalah sebuah organisasi yang didirikan oleh perorangan ataupun sekelompok orang yang secara sukarela yang memberikan pelayanan kepada masyarakat umum tanpa bertujuan untuk memperoleh keuntungan dari kegiatannya. Sebutan LSM sendiri merupakan pengembangan dari istilah Ornop (Organisasi Non-pemerintah) yang merupakan terjemahan langsung dari istilah bahasa Inggris *Non-Government Organizations (NGOs)*.

1. Mekanisme Kemitraan Antara Lembaga Swadaya Masyarakat dan Pemerintah Daerah Dalam Perkembangan Politik dan Demokrasi di Indonesia

Menurut Afan Gaffar, *civil society* mempersyaratkan adanya organisasi sosial seperti partai politik atau kelompok kepentingan, yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi yang mampu mengisi *public sphere* yang ada diantara negara dan rakyat, sehingga akhirnya kekuasaan Negara menjadi terbatas. *Public sphere* atau ruang publik diartikan sebagai suatu ruang diantara Negara dan masyarakat di mana warga masyarakat dapat dengan leluasa melakukan aktifitas sosial, politik dan ekonomi tanpa didominasi oleh sekelompok kecil orang. Organisasi-organisasi sosial-politik tersebut harus bersifat mandiri dan mampu melihat kebutuhan dari masyarakat, sehingga masyarakat yang cenderung belum mendapatkan pengakuan hak-haknya, bisa mendapatkan haknya baik dari segi sosial-politik, advokasi maupun kesejahteraan umum.

Dalam kehidupan pemerintahan daerah, dari empat peranan yang dapat dimainkan oleh LSM menurut Andra L. Corrothers dan Estie W. Suryatna dapat diidentifikasikan peranan yang dijalankan LSM-LSM Grobogan yaitu: Katalisasi perubahan sistem, memonitor pelaksanaan sistem dan penyelenggaraan Negara, memfasilitasi rekonsiliasi warga dengan lembaga peradilan dan yang terakhir adalah implementasi program pelayanan.

Dalam pola hubungan ini, pada praktiknya LSM melaksanakan program dan proyek-proyek pemerintah. Pemerintah menyediakan dana sedangkan LSM

membantu dengan keahlian mereka. Namun, kebanyakan LSM jenis ini memiliki ketergantungan terhadap pemerintah terutama dari segi finansial dan pendanaan program. Pada akhirnya LSM berkewajiban melaksanakan seluruh program pemerintah sebagaimana yang telah ditentukan oleh pemerintah, tanpa mampu mengembangkan ataupun memberikan solusi terhadap permasalahan yang ada di lapangan. Mansour Fakih, menjelaskan LSM yang masih terkungkung dalam paradigma pembangunanisme (*developmentalism*) yang tidak kritis terhadap masalah-masalah ketimpangan struktural, partisipasi dan ketergantungan dari pihak luar.

LSM yang seharusnya berperan sebagai aktor-aktor dalam gerakan sosial, justru menampakan diri sebagai agen-agen subkontraktor pembangunan dari lembaga-lembaga milik pemerintah. LSM seharusnya memiliki sumber dana sendiri selain dari pemerintah, dalam melaksanakan program-program pemberdayaan dan pelayanan masyarakat. Model kedua adalah hubungan yang *bersifat containment/sabotage/dissolution*, di mana pemerintah melihat LSM sebagai tantangan, bahkan ancaman. Pemerintah dapat mengambil langkah tertentu untuk membatasi ruang gerak LSM. Dalam contoh kasus penangkapan aktivis LSM Teguh Tri Haryono oleh polisi karena terlibat dalam tindak pidana ringan sehingga sempat mengalami penahanan, oleh kalangan LSM disebut-sebut sebagai upaya dari oknum pejabat pemerintah yang merasa tersudut dan dipojokan oleh kritik dan aktivitasnya yang banyak mengecam berbagai kebijakan pemerintah daerah, untuk membungkam aksinya. Karena dianggap terlalu vokal maka Teguh Tri Haryono menurut kalangan LSM, mirip dengan kasus Antasari Azhar, dianggap sengaja dijebak oleh oknum pejabat pemerintah. Kasus lainnya, karena dianggap terlalu gencar membongkar sebuah kasus korupsi miliaran rupiah, seorang aktivis LSM menerima ancaman terhadap keselamatan jiwanya, sehingga sempat menghilang selama beberapa berkompromi karena merasa tidak mampu memberikan perlawanan.¹⁵

Sesungguhnya model hubungan antara LSM dan pemerintah yang bersifat *containment/sabotage/dissolution*, tidak perlu terjadi seandainya terdapat kesepahaman terhadap peran masing-masing. Dari sisi pemerintah menganggap kalangan LSM merupakan kelompok pembuat onar, anti kemapanan yang hanya mencari keuntungan belaka. Sementara dalam pandangan LSM, pemerintah merupakan pihak yang harus diawasi dan ditekan karena banyak melakukan manipulasi yang merugikan masyarakat. LSM sebagai kelompok yang menyuarakan kepentingan masyarakat merasa perlu membela rakyat untuk mendapatkan hak-haknya. Model hubungan semacam ini oleh Meuthia Ganie-Rochman disebut sebagai hubungan yang sifatnya *conflictual*. Hubungan antara LSM dan pemerintah adalah hubungan yang bersifat politis, LSM mengambil peran sebagai kelompok yang kritis dan mempertentangkan kepentingan rakyat dengan ketidakadilan dari pemerintah. Karakter dari LSM-LSM kritis ini adalah menggunakan kritik legitimasi sebagai alat untuk menekan pemerintah.

¹⁵ Fakih Mansour, *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial, Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 78.

2. Upaya Untuk Memperkuat Peran LSM Dalam Konteks *Civil Society* di Indonesia dan Dinamikannya

Terdistorsinya peran LSM Grobogan menyebabkan gerakan menuju *civil society* menjadi lemah. Fungsi utama LSM sebagai pilar *civil society* yang mampu mengisi ruang publik sehingga dapat membatasi kekuasaan dan dominasi pemerintah menjadi tidak tercapai. Justru citra LSM menjadi buruk di mata masyarakat karena LSM yang seharusnya menjadi wakil dan pembela masyarakat, berubah menjadi pihak yang justru mengeksploitasi masyarakat. Dari sisi pemerintah daerah, banyak kalangan birokrat yang memberi label LSM sebagai kelompok yang suka membuat onar, suka mencari masalah namun ujung-ujungnya adalah masalah uang. Untuk mewujudkan konsep *civil society* di Kabupaten Grobogan, LSM harus dikembalikan pada fungsinya semula. Untuk itu diperlukan upaya-upaya terhadap penguatan kembali peran LSM.¹⁶

a. Reposisi Internal

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, *civil society* mempersyaratkan adanya organisasi sosial politik yang mandiri yang lepas dari ketergantungan dari pihak manapun. Dalam konteks ini LSM Grobogan harus memosisikan diri sebagai sebuah organisasi yang mandiri sekaligus profesional. Distorsi peran LSM Grobogan terutama disebabkan oleh masalah ketidakmandirian dalam sumber daya finansial dan ketidakprofesionalan manajemen organisasi, sehingga memunculkan motif-motif untuk mencari keuntungan.

Permasalahan utama terletak dari sisi internal LSM sendiri, sehingga diperlukan adanya reposisi internal yang dilakukan dalam rangka pembenahan dan penataan kembali pranata dan sumber daya manusia, termasuk sumber daya finansial. Masalah sumber dana adalah hal pertama yang harus diperhatikan untuk menciptakan LSM yang kuat, mandiri dan fokus terhadap program dan kegiatannya.

Sementara itu, menurut Meuthia Ganie-Rochman dalam kaitannya dengan profesionalisme, LSM harus melakukan perubahan mendasar demi meningkatkan kapasitasnya, mulai dari orientasi, metode kerja, keahlian, pendekatan hingga jaringan kerja. Peningkatan kapasitas yang perlu dilakukan oleh LSM perlu diwujudkan dengan; Kesatu: Melalui penegasan ideologi dan orientasi. Dalam hal ini perlu ditegaskan apa yang menjadi prinsip kerja LSM, baik secara internal maupun dalam kerangka kerjasama dengan sesama LSM. Kedua: Peningkatan kapasitas menyimpan, mengembangkan dan memanfaatkan data. Ketiga: Peningkatan kemampuan untuk mengidentifikasi dan bekerjasama, dengan institusi yang berbeda. Hal ini bukan hanya menyangkut kemampuan mengenali lembaga atau organisasi lain yang dapat diajak bekerjasama, tetapi juga kemampuan untuk membentuk kerjasama. Keempat: Kemampuan meningkatkan pengetahuan dan pengalaman, serta

¹⁶ Suharko, *Merajut Demokrasi Hubungan NGO, Pemerintah, dan Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (1966-2001)*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2005), hlm. 8.

kemampuan mengevaluasi dan merekam pengalaman untuk didokumentasikan, didikomunikasikan dan dimanfaatkan oleh organisasi lain. Kelima: kemampuan meningkatkan akuntabilitas, yaitu bagaimana menerjemahkan peran dan fungsinya pada *stakeholders* yang berbeda.

b. Reposisi Eksternal

Kehadiran LSM merupakan suatu keniscayaan untuk mewujudkan negara yang demokratis. Sebagai pilar *civil society* LSM memosisikan dirinya sebagai pejuang demokrasi yang mendukung tumbuh kembangnya *civil society*. Peranan utama LSM adalah peningkatan kapasitas masyarakat dan pembelaan atas hak-hak rakyat. Distorsi terhadap peranan LSM menyebabkan banyak LSM di Indonesia terperangkap oleh motif-motif sempit yang menyimpang dari peranan dan fungsinya dalam mendukung *civil society*. Akibatnya citra LSM menjadi buruk dimata masyarakat dan pemerintah daerah, kredibilitas dan eksistensi LSM juga patut dipertanyakan.

Salah satu hal yang mendasar dalam reposisi eksternal adalah bahwa LSM harus membangun kredibilitas dan identitasnya di mata masyarakat dan pemerintah. Citra buruk LSM harus dihilangkan, karena jika LSM masih terperangkap dalam motif sempit mencari keuntungan materi, maka seruan moral LSM menjadi tak berguna. LSM harus menegaskan identitasnya dengan memajukan prinsip-prinsip tertentu dan sekaligus menunjukkan kepada masyarakat metode kerja mereka. LSM perlu memilih beberapa isu penting saja yang harus ditanganinya secara serius dan konsisten. Menurut Meuthia Ganie-Rochman, LSM harus mengubah strategi dari melempar isu-isu menuju pada pemfokusan dalam pengembangan “design alternatif”, baik dalam skema formal maupun dalam bentuk informal.

Dalam bentuk konkret, adalah ikut serta dalam membentuk rancangan alternatif bagi pemerintah daerah dalam program tertentu, diantaranya: Mengoptimalkan potensi lokal dan menciptakan infrastruktur yang dikuasai rakyat, mendorong terbukanya peluang terhadap sumber daya, mengembangkan inisiatif untuk membentuk kelompok independen, mengembangkan ruang perdebatan untuk mendiskusikan permasalahan krusial dan aktual di masyarakat dan mengadakan pendidikan kewarganeraan secara keseluruhan. Selain itu, pemerintah daerah juga perlu membuat aturan main yang jelas, bukan untuk mengawasi atau membatasi ruang gerak LSM, namun untuk menjamin profesionalisme LSM. Selama ini belum ada peraturan perundangan tingkat daerah yang mengatur tentang operasional LSM di Indonesia sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28J. Semestinya diperlukan suatu ketentuan yang mengatur lebih rinci mengenai sumber dana, keanggotaan minimal, syarat kantor atau sekretariat dan syarat-syarat administratif lainnya. Ketentuan dan sanksi bagi LSM yang tidak mempunyai SKT juga harus diperjelas. Semua ini penting agar LSM yang idirikan benar-benar berkualitas dan profesional dalam perannya sebagai pilar *civil society*.

Dari paparan tersebut terlihat bahwa para aktivis menggunakan LSM hanya sebagai sarana mencari keuntungan, LSM hanya digunakan sebagai kedok dan dalih semata. Dalam hal ini peran LSM telah digadaikan demi kepentingan sempit para oknum yang mengaku sebagai pembela rakyat kecil. Mereka telah membawa LSM melenceng dari peran utamanya sebagai pilar *civil society*. LSM yang seharusnya melakukan pemberdayaan dan penguatan kapasitas masyarakat, Dalam beberapa kasus penyimpangan kebijakan, LSM justru berkompromi dengan kekuasaan yang melakukan manipulasi politik yang merugikan masyarakat. Sangat ironis, justru ketika eksistensi dan peran LSM di Indonesia belum menunjukkan dampak yang signifikan terhadap pemberdayaan *civil society*, beberapa LSM justru memperlemah gerakan menuju *civil society*. Setidaknya ada beberapa faktor yang menyebabkan peran LSM menjadi terdistorsi, yaitu:

a. Motif Mencari Keuntungan

Dari paparan sebelumnya tampak jelas bahwa misi mencari keuntungan materi merupakan motif utama yang mendasari penyimpangan perilaku LSM. Dari hasil wawancara menunjukkan bahwa hampir semua LSM, terutama yang bergerak di bidang advokasi dan pengawasan tidak memiliki sumber dana yang jelas. Umumnya sumber dana didapatkan dari iuran para anggota, namun jika melihat latar belakang profesi para anggota LSM yang kebanyakan memiliki profesi dengan penghasilan yang tidak tetap, maka sulit bagi LSM untuk menjalankan operasional sehari-hari dengan hanya mengandalkan iuran anggota. Apalagi jika dilihat dari jumlah anggota LSM yang kebanyakan kurang dari 10 orang, bahkan tidak jarang anggota yang aktif hanya ketua, sekretaris dan bendahara, bisa dibayangkan seberapa besar dana yang dapat dikumpulkan untuk menghidupi dan membiayai aktifitas LSM. Para anggota LSM tentu harus berfikir bagaimana mencari dana paling tidak untuk membiayai operasional sehari-hari. Dan yang paling mudah adalah dengan memanfaatkan posisi LSM sebagai kelompok penekan pemerintah.

Adanya motif kepentingan tertentu agaknya juga tampak pada kasus LSM *Grobogan Corruption Watch* (GCW). Pada awal-awal berdirinya, GCW sempat menarik perhatian karena vocal dalam melontarkan kritik kepada pemerintah daerah, terutama kaitannya dengan praktik-praktik penyimpangan pelaksanaan proyek-proyek APBD. GCW pernah mengungkapkan dan melaporkan beberapa kasus korupsi yang tergolong besar dengan nilai anggaran miliaran rupiah, kepada kejaksaan. Karena aksinya GCW sempat menjadi harapan banyak kalangan masyarakat untuk menjadi pengawal dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

Namun belakangan ini GCW seakan-akan menghilang tidak pernah lagi mengeluarkan kritik, tuntutan atau laporan dugaan korupsi. Menurut keterangan aktivis LSM lainnya, para aktivis GCW saat ini sudah tidak sesolid dulu, sebagian bahkan telah meninggalkan organisasinya. Mesti surinya GCW disebabkan karena adanya perbedaan persepsi dikalangan

para aktivisnya terhadap konsep visi dan misi yang dijalankan GCW. Ada dugaan bahwa GCW kemungkinan telah disusupi kepentingan lain, dan ini kemungkinan adalah adanya kompromi politik dengan imbalan tertentu. Para aktivis dengan idealisme tinggi memilih berjuang sendiri dengan media lain.

b. Ketiadaan Sumber Dana dan Rendahnya Profesionalisme

Beberapa LSM hanya mengandalkan proyek-proyek dari pemerintah, dan ketika tidak ada proyek maka LSM tersebut seperti mati suri, hingga muncul kembali ketika ada tawaran menangani proyek pemerintah daerah. Sedangkan dari sisi manajemen keuangan LSM, otorita keuangan biasanya dipegang oleh satu orang saja dan dana saldo kegiatan biasanya dibagi-bagi dikalangan anggota LSM, tidak untuk di simpan sebagai pendukung kegiatan lain. Akuntabilitas LSM dalam hal ini sangat lemah, karena umumnya mereka tidak membuat dan memiliki laporan keuangan resmi. Laporan keuangan dibuat hanya untuk kepentingan internal. LSM Grobogan sangat lemah dalam mengadopsi system manajemen modern.

Demikian juga dengan kantor dan sekretariat LSM, mayoritas LSM tidak mempunyai kantor tetap yang berdiri sendiri. Kebanyakan menggunakan rumah pimpinan atau anggota LSM sebagai alamat yang tercantum dalam akta pendirian LSM. Bahkan ada satu LSM yang mencantumkan rumah kontrakan sebagai kantor atau sekretariatnya.

c. Ideologi yang Tidak Jelas

Dari segi tujuan didirikannya LSM dan program yang dijalankan, banyak LSM yang tidak jelas orientasi, visi dan misinya. Kebanyakan walaupun ada hanya diatas kertas dan bersipat normatif, bahkan cenderung didirikan hanya untuk memenuhi tujuan-tujuan tertentu. Diantaranya agar dapat mengerjakan proyek-proyek pemerintah. Seringkali ketika proyek-proyek APBD turun, mereka datang dengan setumpuk proposal untuk meminta proyek. Jika tidak diberi, maka seringkali terjadi praktek-praktek ancaman dan pemerasan. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Mansour Fakih yang menyebutkan bahwa sebagian besar LSM di Indonesia menetapkan cita-cita mereka adalah demi demokrasi, transformasi sosial dan keadilan sosial. Namun ketika sampai kepada bagaimana mereka akan mencapai aspirasi-aspirasi tersebut, kebanyakan dari mereka menggunakan konsep maupun teori modernisasi dan developmentalisme tanpa pertanyaan kritis.

d. Regulasi Yang Terlalu Longgar

Sementara itu dari mudahnya regulasi yang diberikan oleh pemerintah dalam mendirikan LSM, menyebabkan banyak LSM berdiri tanpa platform perjuangan dan program pelayanan yang jelas. Banyak LSM yang beroperasi bahkan tanpa prosedur hukum yang resmi, sedangkan pemerintah seakan membiarkan saja. Tidak adanya pengaturan dan pengendalian dari pemerintah menyebabkan banyak LSM bermunculan. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, akhirnya banyak

LSM yang tidak memiliki sumber dana yang jelas dapat dengan mudah berdiri, hingga akhirnya melakukan berbagai penyimpanan.

Ada beberapa tantangan yang umumnya dihadapi oleh LSM di Indonesia, Kesatu, tantangan dari dalam diri *NGOs* itu sendiri, yaitu problem internal seperti inefisiensi manajemen, pertikaian antara aktivis, kurangnya transparansi, dan sebagainya. Hal ini dapat mengurangi kredibilitas sosial LSM sebagai agen demokratisasi dan pembaharuan. Kedua, tantangan berkelanjutan menyangkut sumber keuangan. Pada umumnya, LSM Indonesia memiliki ketergantungan cukup tinggi kepada sumber dana luar negeri yang disalurkan oleh para *funding agency*. Ketiga, akuntabilitas LSM juga lemah dan problematis. Misalnya, tidak ada garis dasar yang jelas untuk hasil dan laporan aktivitas LSM. Keempat, problem keterputusan (*disconnection*) yang biasanya ditemukan di dalam hubungan antara LSM dengan masyarakat atau komunitas. Misalnya, dalam kerja advokasi, seringkali ada godaan untuk terburu-buru meninggalkan komunitas dan bergegas menuju ke pembuat kebijakan nasional atau internasional.

Sementara Koenraad Verhagen menyatakan bahwa LSM sesungguhnya berada pada posisi yang lebih baik dibandingkan dengan badan-badan pemerintah untuk membangkitkan peran serta masyarakat dan mendukung inisiatif-inisiatif pada tataran *grass root*. Meskipun demikian, sumber daya manusia dan keahlian yang diperlukan, masih amat diabaikan. LSM sering kali kekurangan staf dan kelangkaan pekerja-pekerja lapangan yang terlatih.

G. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Dalam konsep *civil society*, kondisi masyarakat di Indonesia sangat jauh dari prinsip kemandirian. Independensi masyarakat terhadap pemerintah, yang merupakan prinsip utama dalam membangun *civil society* tidak terlihat. Pemerintah daerah masih memegang kontrol penuh dalam kehidupan politik, sementara masyarakat hanya sebagai penonton atau bahkan dalam kasus tertentu sebagai obyek eksploitasi. Dominasi pemerintah terlihat jelas dalam perumusan kebijakan, sementara dalam implementasi kebijakan banyak terjadi manipulasi yang merugikan masyarakat.
- b. Untuk memperkuat *civil society* diperlukan adanya organisasi sosial yang mandiri. Diantara organisasi sosial dan politik yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi adalah LSM. Karakteristik LSM yang bercirikan: Mandiri dan tidak menggantungkan diri pada bantuan pemerintah dalam hal finansial, non-partisan, tidak mencari keuntungan ekonomi, bersifat sukarela, dan bersendi pada gerakan moral, menjadikan LSM dapat bergerak secara luwes tanpa dibatasi oleh ikatan-ikatan motif politik dan ekonomi. Peran LSM dalam *civil society* diperlukan terutama dalam rangka peningkatan kapasitas dan pemberdayaan masyarakat ditingkat akar rumput.

2. Saran

- a. Mekanisme kemitraan merupakan pilihan tepat dalam konteks hubungan LSM dengan pemerintah. Terdapat dua model hubungan yang cocok untuk menggambarkan pola hubungan antara LSM di Indonesia dengan pemerintah. Pertama adalah hubungan yang bersifat *collaboration/cooperation*, dalam konteks hubungan seperti ini pemerintah menganggap bahwa bekerja sama dengan kalangan LSM merupakan sesuatu yang menguntungkan. LSM dan pemerintah berdiri pada posisi yang equal dan sejajar. Model kedua adalah hubungan yang bersifat *containment/sabotage/dissolution*, di mana pemerintah melihat LSM sebagai tantangan, bahkan ancaman. Pemerintah dapat mengambil langkah tertentu untuk membatasi ruang gerak LSM. Hubungan antara LSM dan pemerintah adalah hubungan yang bersifat politis, LSM mengambil peran sebagai kelompok yang kritis dan mempertentangkan kepentingan rakyat dengan ketiakhadiran dari pemerintah. Karakter dari LSM-LSM kritis ini adalah menggunakan kritik legitimasi sebagai alat untuk menekan pemerintah.
- b. Untuk mengembalikan peran LSM sebagai pilar *civil society*, maka diperlukan upaya-upaya untuk menguatkan kembali peran LSM. Penguatan Peran LSM dilakukan melalui reposisi peran baik internal maupun eksternal. Dari sisi internal, kaitannya dengan profesionalisme, LSM harus melakukan perubahan mendasar demi meningkatkan kapasitasnya. Mulai dari orientasi, metode kerja, keahlian, pendekatan hingga jaringan kerja. Selain itu, pemerintah daerah juga perlu membuat aturan main yang jelas, bukan untuk mengawasi atau membatasi ruang gerak LSM, namun untuk menjamin profesionalisme LSM. Semestinya diperlukan suatu ketentuan yang mengatur lebih rinci mengenai sumber dana, keanggotaan minimal, syarat kantor atau sekretariat dan syarat-syarat administratif lainnya. Ketentuan dan sanksi bagi LSM yang tidak mempunyai SKT juga harus diperjelas. Dalam rangka reposisi eksternal, LSM harus membangun kredibilitas dan identitasnya di mata masyarakat dan pemerintah. Citra buruk LSM harus dihilangkan, karena jika LSM masih terperangkap dalam motif sempit mencari keuntungan materi, maka seruan moral LSM menjadi tak berguna. LSM harus menegaskan identitasnya dengan memajukan prinsip-prinsip tertentu dan sekaligus menunjukkan kepada masyarakat metode kerja mereka.

H. Daftar Pustaka

1. Buku

- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. U.S: Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1981.
- Gaffa, Affan. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2002.
- Hikam, Muhammad A.S. *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: LP3ES. 1999.
- Islamy, I. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara. 2010.

- Juniarso, Ridwan., dan Sodik. *Hukum Admimistrasi Negara dan Kebijakan*. Bandung: Nuansa. 2010.
- Lubis, Solly. *Politik dan Hukum di Era Reformasi*. Bandung: CV Mandar Maju. 2000.
- Mansour, Fakh. *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial, Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 1999.
- Moenir, HAS. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara. 2010.
- Muchsin, H. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Refika Aditama. 2006.
- Rasyid, M. Ryass. *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES. 1998.
- Setiyono, Budi. *Pengawasan Pemilu oleh LSM*. Yogyakarta: Media Presindo. 2013.
- Sirajjudin, Didik Sukriono., dan Winardi. *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*. Malang: Setara Press. 2011.
- Soekanto, Soejono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. 2008.
- Suharko. *Merajut Demokrasi Hubungan NGO, Pemerintah, dan Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (1966-2001)*. Yogyakarta: Tiara Wacana. 2005.
- Sunggono, Bambang. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika. 1994.
- Wojowasito, S. *Et. Al. Kamus Umum Inggris-Indonesia*. Jakarta: Cypress. 1975.

2. Artikel Jurnal

- Amin, Muhammad., Pamungkas Satya Putra. “Dinamika Penerapan Kewenangan Pemerintah Kabupaten Berau Dalam Pengelolaan Pertambangan Berdasarkan Perda Nomor 17 Tahun 2011 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara”. *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*. Volume 2 Nomor 1. 2017.
- Assadi, Husain., Arya Hadi Dharmawan, Soeryo Adiwibowo. “Independensi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Tengah Kepentingan Donor”. *Sodality*. Volume 3. Nomor 2. 2009.
- Cholisin. “Dinamika LSM di Indonesia dan Kontribusinya Terhadap Perkembangan Demokrasi”. *Informasi*. Volume 26. Nomor 1. 1998.
- Herdiansah, Ari Ganjar. “Peran Organisasi Masyarakat (Ormas) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Dalam Menopang Pembangunan di Indonesia”. *Sosiglobal: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Sosiologi*. Volume 1. Nomor 1. 2016.
- Putra, Pamungkas Satya., Ella Nurlailasari. “Analisis Terhadap Standar Kualitas Air Minum Dihubungkan Dengan Konsep Hak Asasi Manusia dan Hukum Air Indonesia”. *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*. Volume 2 Nomor 1. 2017.
- Putra, Pamungkas Satya. “Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan Terhadap Dugaan Pelanggaran Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”. *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*. Volume 1 Nomor 1. 2016.
- _____. “Accountability of Construction Services Contract by Village Government In Karawang District”. *Yustisia*. Volume 3 Nomor 3. 2014.

3. Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. UUD Tahun 1945. Naskah Asli.

_____. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Undang-undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang ORGANISASI Kemasyarakatan Menjadi Undang-undang

_____. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.