

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pada tahun 1999, Indonesia menjadi negara demokrasi ke tiga terbesar di dunia. Jika bisa distabilkan dan dikembangkan, hal ini akan merupakan sebuah kemenangan yang bersejarah; bahkan nilai pentingnya akan melampaui batas negara itu sendiri. Sebaliknya jika merosot dan sejelek-jeleknya runtuh, hal ini akan menjadi kegagalan yang ke empat kalinya. Pertama kalinya adalah pada 1959 yaitu saat dilakukannya pemasangan parlemen demokratik yang mengakar pada gerakan liberal, disusul pada 1965 setelah terjadinya pemusnahan gerakan massa secara politis yang diikuti institusionalisasi kekerasan politik, disusul lagi pada 1971 yang merupakan kegagalan usaha untuk meliberalisasi rezim Orde Baru<sup>1</sup>.

Namun demikian, tak disangkal kemenangan kekuatan pro-demokrasi pada pertengahan tahun 1998 yang berhasil membuka ruang politik semakin demokratis bukanlah peristiwa politik yang instan. Kemenangan secara simbolik kekuatan proreformasi mengusung agenda demokratisasi sehingga berhasil menumbangkan raksasa politik Orde Baru sungguh merupakan proses politik yang sangat panjang. Berakhirnya pemerintahan Orde Baru merupakan bagian dari perjuangan demokratisasi yang didorong oleh banyak kekuatan politik dan berlangsung selama puluhan tahun.

---

<sup>1</sup> John Harriss, Kristian Stokke, Olle Tornquist, " *Politisasi Demokrasi : Politik Lokal Baru* ", Demos 2005, hal 9.

Meskipun pada kenyataannya, demokratisasi didorong oleh kekuatan-kekuatan politik yang tidak tunggal, namun, dalam skala politik domestik sejatinya kemenangan politik 1998 bisa dibilang hasil dari peran-peran strategis kalangan LSM/NGOs yang berkembang sejak tahun 1980-an, yang berhasil melakukan konsolidasi kekuatan masyarakat sipil<sup>2</sup> untuk mendorong perubahan kearah tatanan politik yang demokratis.

Namun, memang dalam pengamatan banyak pihak, proses demokratisasi di Indonesia pada saat itu sedikit banyak juga dipengaruhi oleh dinamika ekonomi dan politik internasional. Yakni dinamika politik yang menggambarkan semakin kokohnya demokrasi liberal yang di topang oleh kapitalisme. Runtuhnya tembok Berlin, keberhasilan gerakan Solidaritas di Polandia, yang disusul dengan maraknya gerakan pro-demokrasi di Hongaria, dan tumbangnya rezim sosialis-komunis di Yugoslavia, telah menawarkan janji-janji akan meluasnya demokratisasi di belahan bumi yang lain, termasuk Indonesia. Bahkan orang semacam Francis Fukuyama, proses itu merupakan pemenuhan pesan profetis Hegelian, "*the end of history*", yang berwujud kemenangan kapitalisme dan demokrasi liberal di seluruh muka bumi.<sup>3</sup>

Pada sisi lain, tidak jauh berbeda dengan Fukuyama, studi Robison juga memaparkan demikian. Secara historis-empiris dapat dikatakan munculnya cita-cita demokrasi di negara-negara industri baru di Asia Timur dan Tenggara banyak

---

<sup>2</sup> Dalam beberapa literatur, masyarakat sipil sering dipadankan dengan 'masyarakat madani' atau '*civil society*.' Namun dalam karya tulis ini penulis lebih cenderung memakai istilah 'masyarakat sipil'.

<sup>3</sup> Francis Fukuyama, "*The End of History and the Last Man* (New York: Avon Books, 1992).

dipengaruhi oleh dinamika kapitalisme global. Tegasnya, di dalam kapitalisme terdapat kecenderungan *inheren* yang mendorong tumbuhnya demokrasi. Urai Robison bersemainya ide demokrasi berakit erat dengan pembangunan ekonomi. Yakni berkait erat dengan dinamika kelas menengah yang memiliki resistensi pada negara yang otoriter.<sup>4</sup> Samuel P. Huntington juga mengungkapkan demikian, bahwa gelombang ketiga demokratisasi secara signifikan dipengaruhi oleh dunia luar. Namun, proses itu sendiri juga disebabkan oleh faktor di dalam negeri itu sendiri. Yakni peranan kelompok oposisi sebagai sumber demokratisasi.<sup>5</sup>

Kendatipun demikian, pembicaraan tentang perjuangan demokratisasi di Indonesia sejatinya tetap tidak bisa mengesampingkan begitu saja peran-peran strategis kalangan LSM yang selalu memperjuangkan ide demokrasi secara kontinyu. Berbagai proses dan langkah demokratisasi telah dilakukan di semua lini dengan berbagai varian isu yang beragam. Gerakan demokratisasi diperjuangkan melalui pendidikan politik secara kultural. Mereka terjun langsung ke basis-basis melakukan penguatan dan rekayasa politik dengan mengangkat berbagai problem sosial yang sedang menyelimutinya. Ruang publik dibuka secara lebar dan masyarakat didorong untuk secara partisipatif terlibat dalam proses-proses politik menyangkut kepentingan publik. Ruang publik diperkuat secara nyata untuk memindah praktik-praktik demokratis baru dari aras kemasyarakatan ke masyarakat politik sehingga dengan demikian memantapkan demokrasi. Pembaruan budaya-

---

<sup>4</sup> Richard Robison : "Authoritarian State, Capital Owning Classes, and the Politics of newly Industrializing Countries: the Case of Indonesia", *World Politics*, Vol. 41, No.1 (Oktober).

<sup>5</sup> Samuel P. Huntington : *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti, 1995. Hal 146.

budaya politik yang lebih demokratis digulirkan untuk mengangkat derajat politik masyarakat yang selama puluhan tahun tersumbat oleh represi politik pemerintahan Orde baru.

Secara historis-sosiologis, secara singkat dapat dijelaskan momentum *booming* LSM di Indonesia terjadi sekitar tahun 1980-an, berkaitan erat dengan kondisi ekonomi politik saat itu dan sebagai salah satu bentuk dialektika perlawanan rakyat, khususnya dialektika gerakan mahasiswa. LSM pada era 1980-an hingga masa-masa penggulingan Soeharto, dibentuk oleh dua kecenderungan yang berbeda yaitu kelompok radikal yang berlatar belakang aktivis gerakan rakyat dan kelompok yang bermakna propaganda konsep *civil society* ala demokrasi liberal berikut tawaran menggiurkan dari LSM.

Era akhir 1970-an dan 1980-an, adalah era kekalahan gerakan mahasiswa. Pemukulan terhadap gerakan mahasiswa 1978, ditandai dengan pendudukan sejumlah kampus besar oleh militer yang berlanjut dengan pembubaran Dewan Mahasiswa dan pembentukan Senat Mahasiswa Perguruan Tinggi (SMPT) yang diletakkan dibawah kontrol birokrasi perguruan tinggi sebagai perpanjangan tangan negara.<sup>6</sup> Tertutupnya ruang demokrasi dan jauhnya gerakan mahasiswa dari rakyat menghasilkan frustrasi yang meluas di tingkatan gerakan mahasiswa.

Pada titik inilah, LSM dan kelompok studi hadir sebagai tawaran yang menarik. Mayoritas mahasiswa yang mengonsumsi analisis-analisis dunia Barat terhadap masyarakat Indonesia-disertai kesimpulan jalan keluar yang sentris dan

---

<sup>6</sup> Ignas Kleden : *Sejarah Politik Indonesia : Demokrasi Yang Tertunda*, Kompas, 22/05/1999. Hal 4.

moralistis akhirnya memilih LSM sebagai wadah berjuang. Kondisi ini diperparah oleh tawaran gaji, pendidikan, dan loncatan karier yang mampu diberikan LSM. Sebagai lembaga yang didukung penuh oleh demokrasi liberal atau borjuasi, tidak heran jika LSM mampu menyediakan semuanya. Gerakan mahasiswa yang jauh dari rakyat dan berhadapan dengan matinya demokrasi memang rentan terhadap demoralisasi, kehilangan orientasi kerakyatan dan akhirnya jatuh pada tawaran yang diberikan LSM. Inilah kelompok pertama yang menjadi komposisi mayoritas LSM.

Kemudian kelompok berikutnya yang ikut mewarnai LSM adalah aktivis-aktivis gerakan rakyat yang melihat LSM sebagai wadah taktis. Dalam kondisi represi, gerakan massa harus bergerak hati-hati, di bawah tanah, sebaliknya dalam posisinya yang moderat, LSM bisa lincah bergerak kemana-mana tanpa takut dihancurkan. Kondisi ini menyebabkan sebagian aktivis gerakan rakyat mencoba menyusup ke dalam LSM, memanfaatkan aktivitas advokasi LSM sebagai kedok untuk membangun organisasi massa, organisasi perlawanan rakyat. Aktivis gerakan rakyat yang menyusup ke LSM menjadi sebuah faksi yang memberi watak politis dengan kritikan yang struktural terhadap bangunan politik dan ekonomi.<sup>7</sup>

Meskipun begitu, dinamika perjuangan LSM pada saat itu tidak dapat dipisahkan dari konstelasi politik Orde Baru yang represif dan otoriter. Tak diragukan lagi bahwa kerangka politik yang ditegakkan Soeharto tidak sedikitpun memberikan ruang artikulasi politik bagi masyarakat. Otoritas politik absolut yang

---

<sup>7</sup> Lihat Makalah George Domingo Rinels Hormat, *Menggugat Eksistensi dan Peran LSM di Indonesia*, diskusi Harian Kompas, Oktober 2002.

dimilikinya sungguh telah berhasil mengendalikan proses-proses politik selama kurang lebih 32 tahun.

Gerakan-gerakan kelas bawah yang muncul dari masyarakat dengan mengusung demokratisasi tatanan sosial politik ditekan sedemikian rupa sehingga gerakan-gerakan perlawanan tidak sampai menjadi kekuatan politis yang mengancam dan membahayakan kekuasaan politik Soeharto. Munculnya Soeharto pada tahun 1966, konsep politik perwakilan dan oposisi tidak diterima di dalam ideologi-politik negara. Oleh karena itu, dengan corak bagaimanapun gerakan-gerakan perlawanan selalu ditekan sehingga tidak menjadi ancaman politik bagi pemerintah. Tak bisa disangkal, restrukturisasi politik dalam perjalanan Orde Baru lebih berorientasi bagaimana menjalankan pembangunan ekonomi secara maksimal melalui ideologi *developmentalism*. Dengan orientasi politik demikian yang kemudian menjadi problematik adalah dikesampingkannya kemerdekaan politik masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam proses-proses pembangunan. Pada level politis Orde Baru adalah representasi negara kuat (*strong state*) yang mengendalikan seluruh dinamika sosial-politik.

Implikasinya, dengan karakter kekuasaan seperti itu kekuatan masyarakat sipil menjadi semakin melemah secara signifikan. Kepentingan industrialisasi untuk mengejar pertumbuhan ekonomi nasional telah meminggirkan ruang partisipasi politik secara sistematis dan komprehensif. Strategi politik Orde Baru sungguh berberda dengan Orde Lama. Dalam kaca mata Orde Baru stabilitas politik adalah faktor determinan sehingga roda pemabangunan ekonomi dapat berjalan dengan

lancar. Belajar dari pengalaman Orde Lama yang penuh dengan instabilitas politik yang berimplikasi tidak maksimalnya pembangunan, maka Orde Baru dalam periode awalnya melakukan konsolidasi kekuasaan secara hegemonik dan represif. Masalah pokok Orde Baru ialah bagaimana membangun sistem politik yang handal untuk mendukung pembangunan ekonomi serta bidang-bidang lainnya. Upaya pembangunan sistem politik yang handal ini selanjutnya terejawantahkan dalam bentuk negara yang kuat (*strong state*). Mengacu pada logika politik inilah maka Orde Baru tampil sebagai kekuatan politik yang absolut dan otoriter. Meskipun pada waktu itu tuntutan redemokratisasi begitu kencang sebagai akibat pupusnya gerakan demokratisasi pada Demokrasi Terpimpin, Orde Baru tetap saja bersikukuh untuk melakukan stabilisasi politik disegala bidang. Dengan demikian maka tertutup sudah peluang bagi kalangan pro-demokrasi untuk melakukan perubahan politik yang lebih demokratis.

Berpaling dalam konteks saat ini, mencermati konstelasi politik pasca Soeharto, persoalan yang krusial adalah upaya demokratisasi pasca Orde Baru nampak mengalami kendala-kendala yang kompleks. Debat akademis dalam memandang masa depan demokratisasi pasca Orde Baru di Indonesia telah memunculkan pendapat yang begitu beragam, sesuai dengan perspektifnya masing-masing. Tarik menarik kekuatan diantara para elit politik pasca Orde Baru justru menimbulkan pesimisme apakah transisi demokrasi ini akan berakhir dengan demokrasi yang sungguh-sungguh terkonsolidasi. Banyak penilaian bahwa kejatuhan Soeharto tidak secara otomatis melahirkan proses demokratisasi di Indonesia.

Ironisnya, pendulum transisi politik pasca Orde Baru nyatanya tidak berjalan secara linier sebagaimana kita harapkan. Dalam konteks ini, sinyalemen Guillermo O'Donnel dan Philippe Schmitter, layak dijadikan bahan refleksi lebih lanjut bagi khalayak sadar politik negeri ini: "Transisi menuju demokrasi sama sekali bukan proses linear dan rasional". Pertarungan aktor-aktor politik yang melibatkan pilihan-pilihan politik yang pelik telah merubah dan mempengaruhi negoisasi-negoisasi politik di era transisional ini. Dalam titik-titik tertentu yang agak lebih ekstrim bahkan muncul pandangan atau penilaian bahwa transisi demokrasi ini bermuara pada apa yang disebut dengan konsep demokrasi beku (*frozen democracy*). Yaitu, situasi yang menggambarkan suatu kondisi masyarakat di mana sistem politik demokrasi yang sedang bersemi berubah menjadi layu karena berbagai kendala yang ada.

Kejatuhan Soeharto mewariskan kekacauan ekonomi dan politik yang cukup serius. Menggunakan kategori Sorensen tentang demokratisasi, Heru Nugroho mengidentifikasi beberapa indikator yang mendukung demokrasi beku. Yaitu meliputi : 1) sempoyongannya ekonomi baik pada tingkat nasional maupun lokal, 2) mandegnya proses pembentukan masyarakat warga (*civil society*), 3) konsolidasi sosial-politik yang tidak pernah mencapai soliditas namun cenderung semu, dan 4) penyelesaian masalah-masalah sosial-politik-hukum yang tidak pernah tuntas yang



diwariskan rezim-rezim pendahulu (seperti pelanggaran HAM, KKN, kekejaman aparat birokrasi dan militer, penegakan hukum, dan lain-lain ).<sup>8</sup>

Pencermatan substantif proses transisi demokrasi di Indonesia hingga detik ini setidaknya tidak jauh dari indikator-indikator yang telah diungkapkan diatas. Rumit dan luasnya kompleksitas permasalahan yang menyelimuti proses transisi demokrasi pada saat inilah yang semakin menjauhkan perjuangan demokratisasi dari nuansa kerakyatan. Artinya, perjuangan demokratisasi nyatanya tidak membawa perubahan yang signifikan atas kesejahteraan rakyat. Padahal seharusnya, nuansa kerakyatan dalam demokratisasi semestinya *inherent* dalam demokrasi (demos = rakyat). Permasalahannya, kultur yang melekat dalam struktur politik kita tidak mengalami perubahan yang substantif. Tak disangkal kultur-kultur kleptokratis *ala* Orde Baru masih mendominasi *political behaviour* elit-elit politik kita.<sup>9</sup> Elit-elit yang muncul pada fase reformasi tidak jauh beda dengan fase Orde Baru. Banyak kasus elit saat ini tidak memiliki korespondensi dengan kehidupan sosial masyarakat yang sedang diterpa krisis multidimensi.<sup>10</sup> Bahkan para elit yang terbangun pada fase reformasi saat ini cenderung merepresentasikan kepentingan pasar. Soalnya,

---

<sup>8</sup> Heru Nugroho : *Terpaan Demokrasi Global dan Pasang Surut Demokratisasi di Indonesia*, dalam pengantar buku : *Gelombang Demokrasi Dunia: Gerakan Sosial dan Perubahan Politik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002. Sebetulnya konsep demokrasi beku pada awal mulanya disusun dan dikembangkan oleh teoritis politik gugusan negara-negara Skandinavia yang bernama George Sorensen. Lihat juga buku George Sorensen: *Demokrasi dan Demokratisasi : Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Sedang Berubah*. Pustaka Pelajar, 2003.

<sup>9</sup> Riswandha Imawan : *Kleptokrasi*, *Kompas*, 12/12/2003. Terminologi kleptokrasi pertama kali dikenalkan Stanislav Andreski (1966). Kleptokrasi diambil dari kata dasar kleptomania, yaitu penyakit kejiwaan di mana seseorang mencuri atau mengambil hak orang lain tanpa merasa bersalah. Dalam konteks kekuasaan, mentalitas kleptokrat mewujud dalam *political behaviour* yang tidak bertanggungjawab.

<sup>10</sup> Piet H Khaidir : *Politik Saling Mengerti*, *Kompas*, 11/07/2001.

kuasa pasar telah berperan mengkonstruksi sosok elite beserta kualifikasi, fungsi dan peran politik yang mereka lakukan. Demokrasi berlangsung dalam mode produksi industri. Demokrasi industrial semacam ini akibatnya memunculkan kompleks industri demokrasi (*democracy industrial complex*) di mana demokrasi menjadi proses yang amat elitis dan ditentukan jaringan (*network*) ketimbang partisipasi.<sup>11</sup>

Setelah beberapa tahun reformasi berjalan pemerintahan yang dihasilkan tidak jauh dari fase-fase sebelumnya. Pemilihan presiden langsung dalam dua putaran pada pemilu 2004 ternyata tidak menghasilkan sebuah pemerintahan yang profesional, efektif, efisien, dan kredibel. Dalam tujuh tahun reformasi politik di Indonesia sejak Mei 1998 tampaknya transisi dari sistem otoriter menuju demokrasi belum menjurus pada konsolidasi demokrasi, jangankan ke arah kematangan demokrasi.<sup>12</sup>

Dalam situasi semacam ini, anehnya, kekuatan masyarakat sipil semakin tidak solid<sup>13</sup>. LSM pun yang selama ini kita yakini sebagai kekuatan pengawal masyarakat sipil mengalami problematika internal yang cukup serius. Kini wajah LSM tak semanis dulu. Publik mengerti betul LSM kini semakin kehilangan *elan vitalnya* sebagai kekuatan masyarakat sipil atau *civil society*. Di sana-sini LSM mulai bopeng dengan noda partisan, berorientasi ekonomi dan politik. LSM tersangkut penyimpangan dana Jaring Pengaman Sosial, Kredit Usaha Tani atau pemerasan. LSM bukan alat perjuangan alternatif, tapi tak lebih merupakan lapangan

---

<sup>11</sup> Adde Marup Wirasenjaya : *Munculnya Elite Produksionis*, Kompas 23/04/2003.

<sup>12</sup> Ikrar Nusa Bhakti : *Demokrasi Di Ujung Tanduk*, Kompas, 19/09/2005.

<sup>13</sup> Teten Masduki : *Transformasi Korupsi*, Kompas, 21/03/2001, Tri Agung Kristanto : *Ornop, Sebuah Citra Ketergantungan*, Kompas, 22/01/2003.

kerja bagu bagi *job seeker* yang tersingkir dari sektor swasta atau pemerintah. Belakangan muncul ribuan LSM bentukan birokrat yang dipicu sistem pendanaan multilateral. Proyek pemerintah yang didanai utang luar negeri harus didampingi LSM. Dan akhirnya, LSM pun tak luput dari kejahatan korupsi.<sup>14</sup>

Gejala yang semakin menonjol belakangan ini, LSM lebih bersifat pragmatis daripada ideologis, untuk memperjuangkan hak-hak sosial-ekonomi kaum marjinal. Tesis James Petras menyangkut keberadaan NGOs atau LSM adalah 1) saat ini telah hilang perlawanan ideologis dari NGOs dan cenderung terjadi pragmatisme dalam diri NGOs, 2) perlawanan terhadap neoliberalisme menurun bahkan hilang karena pragmatisme merupakan ideologi yang dominan dikalangan NGOs tersebut, 3) rezim neoliberal mengkooptasi NGOs dengan mendanai, memprogramkan dan menciptakan kegiatan-kegiatan alternatif untuk NGOs, 4) fenomena seperti ini merupakan bagian kematian demokrasi karena NGOs tidak lagi memiliki kekuatan dialektis tetapi justru menjadi instrumen rezim neoliberal.<sup>15</sup> Oleh karena itu maka muncul kekhawatiran bahwa NGOs atau LSM saat ini lebih mewakili kepentingan lembaga donor daripada kepentingan rakyat. Jenis kegiatan LSM mulai dari advokasi publik, pekerja sosial, pemberdayaan dan penyadaran, bantuan kemanusiaan, lingkungan hidup, hak konsumen hingga soal pengurusan rumah

---

<sup>14</sup> Teten Masduki : *LSM dan Korupsi*, Tempo, 24 April 2005, Hal. 47.

<sup>15</sup> James Petras : "Imperialisme dang NGO-NGO" dalam *Wacana* (Jurnal Sosial Transformatif Edisi 16 tahun 2004), Yogyakarta, Insist.

mulai dipertanyakan komitmennya. Apakah semuanya kegiatannya sungguh-sungguh untuk memperjuangkan nasib rakyat atau lembaga donor.<sup>16</sup>

Proses pembentukan kebijakan publik semakin tidak dikontrol. Seolah-oleh kita hanya bermimpi di siang bolong. Wacana perubahan yang dikemas dengan istilah “reformasi” menjadikan kita terperosok pada lubang kehancuran. Padahal secara konsitusional kita sudah mengalami perubahan yang signifikan. Setidaknya hingga kini kita memiliki UU Pemilu, UU Pemilihan Presiden, UU Partai Politik, UU Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, dan DPRD, serta UU Mahkamah Konstitusi, yang menjadi basis yuridis dari konsolidasi demokrasi. Namun apa hasilnya, *deepening of democracy*, - meminjam istilah Anthony Giddens - tidak banyak merubah kultur politik yang demokratis. Baik dari BJ Habibie hingga Susilo Bambang Yudhoyono secara kultural tidak ada perubahan yang berarti. Keinginan bersama (*common will*) untuk membangun *civic culture* seiring dengan penguatan masyarakat sipil justru makin jauh dari impian kita. Dan mungkin proses demokratisasi yang masih dalam fase transisi ini justru bermuara pada apa yang disebut dengan gagal negara (*state failure*).<sup>17</sup>

Keyakinan banyak orang tentang tuntasnya transisi demokrasi pasca Orde Baru nampaknya masih perlu ditinjau ulang.<sup>18</sup> Soalnya dengan masih lemahnya

---

<sup>16</sup> Sonny Wibisono: *LSM : Suara Donor atau Suara Rakyat?*, Suara Pembaharuan, 22/6/04

<sup>17</sup> Imam Cahyono : *Di Ambang Negara Gagal*, (Kompas, 09/6/2005), *Demokrasi (Bukan) Untuk Orang Miskin* (Kompas, 26/9/2005) dan Ikrar Nusa Bhakti : *Lampu Kuning Negeri Tercinta*, (Kompas, 25/7/2005).

<sup>18</sup> Temuan dari hasil riset Demos menyimpulkan bahwa jalan menuju transisi demokrasi Pasca Orde Baru telah dibajak oleh sekelompok elit. Pembajak itu adalah anggota elit lama Orde Baru dan elit baru setelah orde itu tumbang. Mereka tidak hanya bertahan, tapi menjadi kekuatan baru du bidang

masyarakat sipil saat ini tidak bisa dikatakan demokrasi kita telah terkonsolidasi.<sup>19</sup>

Mengacu pada kategori Juan J. Linz dan Alfred Stepan dalam bukunya *Transition to Democratic Consolidation* paling tidak ada lima prasyarat yang musti terpenuhi sehingga demokrasi dapat dibilang terkonsolidasi, yaitu; *pertama*, *civil society*/masyarakat sipil yang bebas dan kuat; *kedua*, masyarakat politik yang demokratis; *ketiga*; birokrasi yang mendukung penciptaan pemerintahan yang demokratis; *keempat*, masyarakat ekonomi yang adil; dan *kelima*, penegakan supremasi hukum.

Dengan alasan diatas menjadi sebuah alasan yang logis bagi penulis untuk mendalami pergulatan LSM dalam penguatan masyarakat sipil pada fase transisi sekarang ini. Sejauh pengamatan penulis belum ada kajian yang komprehensif tentang pengkajian dinamika LSM dalam penguatan masyarakat sipil pasca Soeharto jatuh.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang masalah yang dipaparkan diatas maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut : Bagaimana pergulatan LSM dalam

---

ekonomi, birokrasi, dan militer, yang memegang peran menentukan. Mereka melekat erat di parlemen, partai politik, di berbagai organisasi sipil, politik bisnis, juga di tubuh demokrasi. Dengan cara ini mereka membuat transisi demokrasi macet di tengah jalan. Lihat selengkapnya dalam Majalah Tempo, 10/10/2004.

<sup>19</sup>Todung Mulya Lubis *Pemilu 2004: Awal Konsolidasi Demokrasi?* Tempo No. 03/XXXIII/15 – 21/03/2004.

memperkuat masyarakat sipil pasca Orde Baru untuk menuntaskan konsolidasi demokrasi? Adakah pergeseran orientasi LSM pasca Soeharto jatuh?

### C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka penulis mempunyai tujuan penelitian yaitu :

- a. Untuk mengetahui *positioning* masyarakat sipil atau *civil society* dalam konfigurasi politik pada fase transisi demokrasi.
- b. Untuk mengetahui kelemahan dan strategi LSM dalam memperkuat masyarakat sipil pasca Orde Baru dalam kerangka konsolidasi demokrasi di Indonesia.
- c. Untuk mengetahui mengapa LSM mengalami fragmentasi politik dan disorientasi gerakan dalam fase transisi dan konsolidasi demokrasi.

### D. MANFAAT PENELITIAN

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka penulis membedakan manfaat penulisan ini adalah ;

1. Manfaat Teoritis
  - 1) Memberikan sumbangan pemikiran tentang dinamika LSM dalam penguatan masyarakat sipil dalam fase transisi demokrasi di Indonesia, kepada Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
  - 2) Penulisan ini dapat memperkaya khazanah tentang masyarakat sipil di Indonesia terutama pada fase transisi demokrasi.

## E. KERANGKA TEORI

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antar variabel berdasarkan konsep atau definisi. Teori mempunyai peranan yang cukup penting dalam suatu penelitian dikarenakan dengan unsur-unsur inilah penelitian akan mencoba menerangkan fenomena-fenomena sosial atau gejala-gejala alami yang menjadi pusat perhatian. Dalam hal ini, ada beberapa definisi mengenai teori. Menurut Masri Singarimbun, “teori merupakan serangkaian asumsi, konsep, konstruk, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu hubungan antar konsep.”<sup>20</sup>

Menurut Kerlinger, teori adalah sekumpulan konsep, definisi dan proposisi yang saling berkait yang menghadirkan suatu tinjauan sistematis atas fenomena yang ada dan menunjukkan secara spesifik hubungan-hubungan diantara variabel-variabel yang terkait dalam fenomena tersebut. Sedangkan Gibbs mendefinisikan teori sebagai suatu kumpulan statemen yang mempunyai kaitan logis, merupakan cermin kenyataan yang ada tentang sifat-sifat, atau ciri-ciri suatu kelas, peristiwa atau suatu benda.

Sedangkan Mc Cain dan Segal membuat definisi yang lebih spesifik tentang teori sebagai berikut :

“serangkaian statement yang saling berkaitan, (yang terdiri dari) : 1) kalimat-kalimat yang memperkenalkan istilah-istilah yang merujuk pada konsep-konsep dasar teori itu; 2) kalimat-kalimat yang menghubungkan konsep-konsep dasar itu satu sama lain; 3) kalimat-kalimat yang menghubungkan beberapa

---

<sup>20</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, 1989. Hal 37.

statemen itu dengan sekumpulan kemungkinan objek penghematan empirik (yaitu hipotesis).”

Dari pendefinisian teori diatas, maka untuk menjelaskan fenomena pergulatan LSM dalam penganan masyarakat sipil pasca Orde Baru penulis memerlukan beberapa kerangka dasar teori yang mendukung mendalami penelitian ini :

### 1. Konsep Negara

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Secara konseptual sesungguhnya banyak sekali definisi tentang negara. Diantaranya adalah :

- a) Roger H. Soltau : “Negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama, atas nama masyarakat.”
- b) Harold J. Laski : “Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Masyarakat merupakan negara kalau cara hidup yang harus ditaati baik oleh individu



maupun oleh asosiasi-asosiasi ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat.”

- c) Max Weber : “Negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam pembangunan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah”
- d) Robert M. MacIver : “Negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan untuk memaksa.”

Dalam rangka mengintegrasikan dan membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduknya ke arah tujuan bersama boleh dikatakan negara memiliki dua tugas :

- 1) Mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang a-sosial, yakni bertentangan dengan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonisme yang membahayakan.
- 2) Menorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Negara menentukan bagaimana kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan pada tujuan nasional.

Pengendalian ini dilakukan berdasarkan sistem hukum dan dengan perantaraan pemerintah beserta segala alat-alat perlengkapannya. Kekuasaan negara mempunyai organisasi paling kuat dan teratur; maka dari itu semua golongan atau

ososiasi yang memperjuangkan kekuasaan, harus dapat menempatkan diri dalam rangka ini.<sup>21</sup>

Sedangkan “Teori Kekuasaan Negara”, dengan penekanan utamanya pada pengembangan kekuatan militer yang efektif oleh negara, pertama kali didengungkan di Jerman pada abad ke-19 oleh para sjarawan seperti Heinrich von Treitschke dan para filosof F. Nietzsche dan juga didukung oleh beberapa penulis di sana pada abad ke-20. Erich Kauffman telah menulis sebuah buku yang diterbitkan pada 1911 bahwa “esensi negara adalah *Machtentfaltung* (pengembangan, peningkatan dan penyebaran kekuasaan), bersama-sama dengan kemauan untuk menjaga dan mempertahankan diri dengan sukses”. Upaya utama negara adalah penanaman kekuatan tertinggi, bukannya energi-energi mental dan moral bangsa yang merupakan hasil sampingan. Ide sosial nyata dari negara, tulisnya, “bukanlah ‘masyarakat dengan kemauan bebas’ “(seperti yang ditulis beberapa penulis Jerman lain), “tetapi kejayaan dalam perang”. Menurut Kauffman, “ dalam peperangan, negara menunjukkan sendiri kebenaran esensinya; perang merupakan penampilan negara tertinggi, di mana sifat istimewanya mencapai perkembangan maksimal.”<sup>22</sup>

## 2. Masyarakat Sipil

Ide di seputar *civil society*, yang di Indonesia telah diterjemahkan menjadi “*masyarakat sipil*” atau “*masyarakat madani*” itu, sebenarnya imbas dari perkembangan pemikiran yang terjadi di dunia barat khususnya di negara-negara industri maju di Eropa Barat dan Amerika Serikat, dalam perhatian mereka terhadap

<sup>21</sup> Miriam Budiharjo : *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, 2001. Hal 38.

<sup>22</sup> SP. Varma : *Teori Politik Modern*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, Hal 242.

perkembangan ekonomi, politik, dan sosial budaya bekas Uni Soviet dan Eropa Timur.

Secara harfiah, *civil society* itu sendiri terjemahan dari istilah Latin, *civilis societas*, mula-mula dipakai oleh Cicero (106-43 SM), seorang orator dan pujangga Roma, yang pengertiannya mengacu pada gejala budaya perorangan dan masyarakat. Masyarakat sipil disebutnya sebagai masyarakat politik (*political society*) yang memiliki kode hukum sebagai dasar pengaturan hidup. Adanya hukum yang mengatur pergaulan antarindividu menandai keberadaan jenis masyarakat tersendiri. Masyarakat seperti itu, di zaman dahulu adalah masyarakat yang tinggal di kota. Dalam kehidupan kota penghuninya telah, menundukkan hidupnya dibawah satu dan lain bentuk hukum sipil (*civil law*) sebagai dasar dan yang mengatur kehidupan bersama. Bahkan bisa pula dikatakan bahwa proses pembentukan masyarakat sipil itulah yang sesungguhnya membentuk masyarakat kota.<sup>23</sup>

Kemudian pada paruh abad ke-18, terminologi *civil society* mengalami pergeseran makna. Negara dan *civil society* kemudian dimengerti sebagai dua buah entitas yang berbeda, sejalan dengan proses pembentukan sosial dan perubahan struktur politik di Eropa sebagai akibat Pencerahan (*Enlightenment*) dan modernisasi dalam menghadapi duniawi, yang keduanya turut mendorong tergesurnya rezim-rezim absolut.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Dawam Raharjo : *Sejarah Agama dan Masyarakat Madani*, dalam buku *Membongkar Mitos Masyarakat Madani*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.

<sup>24</sup> Muhammad AS Hikam : *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta, LP3ES, 1996. Hal 1-2.

Pembedaan antara masyarakat sipil dengan negara timbul dari pandangan Hegel (1770-1831). Sama halnya dengan Locke dan Rosseau, Hegel melihat masyarakat sipil sebagai wilayah kehidupan orang-orang yang telah meninggalkan kesatuan keluarga dan masuk kedalam kehidupan ekonomi yang kompetitif. Ini adalah arena, di mana kebutuhan-kebutuhan tertentu atau khusus dan berbagai kepentingan perorangan bersaing, yang menyebabkan perpecahan-perpecahan, sehingga masyarakat sipil tersebut mengandung potensi besar untuk menghancurkan dirinya. Tapi di sini, masyarakat sipil, tidak sebagaimana halnya pandangan dua pemikir Inggris dan Perancis yang terdahulu, bukanlah masyarakat politik. Yang dipandang masyarakat politik adalah negara. Oleh Hegel masyarakat sipil dihadapkan dengan negara. Bagi Hegel masyarakat sipil adalah satu bagian saja dari tatanan politik (*political order*) secara keseluruhan. Masyarakat sipil adalah perkumpulan merdeka antara orang seorang yang membentuk apa yang disebutnya *burgerliche gesellschaft* atau masyarakat *borjuis (bourgeois society)*<sup>25</sup>

Namun demikian, kosep Hegelian lebih memberi posisi unggul terhadap negara (*state*). Negara adalah tempat mencapai kepentingan-kepentingan universal manusia. Hal ini berbeda dengan Lock, Rosseau dan Adam Smith yang cenderung mengidealkan masyarakat sipil sebagai perkembangan masyarakat pada tahap yang lebih maju yang memiliki kekuatan memancar dari dalam dirinya, berupa rasionalitas yang akan menuntun masyarakat kearah kebaikan umum.

---

<sup>25</sup> Dawam Raharjo, *Op Cit*, hal 20-21.

Dalam pandangan lain, Ernest Gellner menunjuk konsep *civil society* atau masyarakat sipil sebagai masyarakat yang terdiri atas berbagai institusi non pemerintah yang otonom dan cukup kuat untuk mengimbangi negara (*state*).<sup>26</sup> Mengimbangi, artinya bahwa kelompok ini memiliki kemampuan untuk menghalangi atau membendung negara dalam mendominasi kehidupan masyarakat-tetapi, meskipun demikian, tidak berarti bahwa konsep ini mengingkari kegiatan negara dalam menjalankan perannya sebagai penjaga perdamaian, dan peran negara sebagai wasit di antara berbagai konflik kepentingan besar yang dapat menghancurkan tatanan sosial dan politik keseluruhan.

Konsep ini kemudian dipopulerkan oleh Adam Ferguson (1723-1816), dalam karya klasiknya *An Essay on History of Civil Society* (1767), untuk melukiskan masa lampau masyarakat dan peradaban Barat yang otonom. Konsep tersebut terus dikembangkan oleh pemikir Barat kontemporer, hingga lahirnya negara-negara baru Eropa Timur.

Dalam kajian Muhammad AS Hikam, secara ekletik dengan mengacu pada de'Tocqueville *civil society* didefinisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan, antara lain: kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self-regulating*), dan keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian tinggi berhadapan dengan negara, dan keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya. Pengejawantahannya adalah asosiasi/organisasi yang dibuat masyarakat di luar pengaruh negara. Yakni seperti

---

<sup>26</sup> Ernest Gellner : *Membangun Masyarakat Sipil, Prasyarat Menuju Kebebasan*. Bandung: Mizan.1995.

LSM, ormas keagamaan, paguyuban dan kelompok kepentingan lainnya (*interest group*).<sup>27</sup> Walaupun begitu, penting diketahui bahwa proses penguatan *civil society* mengandaikan tegaknya supremasi hukum. Bahkan makna asal *civil society* itu sendiri (dari periode klasik hingga era pencerahan) tak lain adalah *law-governed state* (negara di bawah kepemimpinan hukum). Hal ini mengisyaratkan untuk penguatan *civil society* perlu ada pembudayaan *civic culture* di wilayah negara.<sup>28</sup> *Civil society*, muncul secara evolusioner bersamaan dengan tumbuhnya kapitalisme dan pembentukan negara modern. Upaya pembentukannya kemudian berlanjut di berbagai negara, termasuk Indonesia. Munculnya Forum Demokrasi, pendirian serikat buruh independen seperti SEMSK dan SBSI, munculnya gerakan akar-rumput dalam PDI, berkembang biaknya aktivitas pendampingan dan pembelaan oleh aktivis LSM dan mahasiswa adalah dipengaruhi oleh virus gerakan prodemokrasi di Eropa Timur.<sup>29</sup>

Menurut Larry Diamond, masyarakat sipil adalah suatu bidang atau kehidupan sosial yang terorganisasi yang bersifat terbuka, sukarela, lahir secara mandiri, setidaknya berswadaya secara parsial, otonom dari negara dan terikat pada tatanan legal atau seperangkat nilai-nilai bersama. Masyarakat sipil adalah sebuah fenomena penengah, berdiri antara ruang privat dan negara. Ia bukan masyarakat parokhial: kehidupan individu dan keluarga serta kelompok internal (rekreasi, hiburan, ibadah

---

<sup>27</sup> Muhammad AS Hikam, *Op Cit*, Hal. 3

<sup>28</sup> Yudi Latif : *Menjadi Warga Politik*, *Kompas*, 12/03/2001, hal 4. Studi Almond dan Verba pun juga mengungkapkan demikian, bahwa *civic culture* merupakan basis bagi budaya politik yang membentuk demokrasi. Lihat *The Civic Culture : Political Attitude and Democracy in Fine Nation* (Princeton University Press, 1963).

<sup>29</sup> Muhammad AS Hikam : *Civil Society dan Kekuasaan*, D&R, 05/04/1997.

agama, spiritualitas). Juga bukan masyarakat ekonomi: usaha “mencari keuntungan” dari perusahaan-perusahaan bisnis individual. Demikian halnya, masyarakat sipil juga berbeda dengan masyarakat politik yang sarannya mencapai kekuasaan atas negara atau setidaknya posisi di dalamnya.<sup>30</sup>

### 3. LSM

LSM, menurut definisi yang dikemukakan oleh PBB, *LSM adalah sebuah organisasi non-pemerintah yang tidak mencari keuntungan materi, didirikan sukarela oleh masyarakat, dengan skala lokal maupun internasional, dan bertujuan untuk mengangkat kesejahteraan masyarakat*. LSM didirikan dengan tujuan-tujuan tertentu oleh sekelompok orang yang memiliki kesamaan pandangan. LSM melakukan berbagai pelayanan dan fungsi kemanusiaan, menyampaikan keinginan warga negara kepada pemerintah, memonitor implementasi kebijakan dan program, dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan negara. LSM juga menyediakan analisis dan konsultasi, serta bertindak sebagai pemberi peringatan dini kepada pemerintah dan membantu memonitor pengimplementasian perjanjian internasional dalam sebuah negara.

Karena LSM bukanlah lembaga politik (mencari kekuasaan), maka LSM tidak memiliki kaitan dengan partai politik dan bisa dikelompokkan sejajar dengan

---

<sup>30</sup> Larry Diamond : *Developing Democracy : Toward Concolidation* . Baltimore: The John Hopkins University Press, 1999. Dalam literatur ilmu politik lembaga yang menyokong asosiasi-asosiasi tersebut seringkali disebut dengan Non Government Organisation (NGOs) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Di Indonesia istilah LSM mulai berkembang sejak tahun 1990-an. Nama LSM diadopsi oleh pemerintah melalui Instruksi Dalam Negeri No. 8 tahun 1990 tentang Pembinaan Lembaga Swadaya Masyarakat.

berbagai sebagai organisasi budaya, ilmiah, sosial, atau derma. Sebagaimana tadi sudah disebutkan dalam definisi LSM oleh PBB, LSM didirikan oleh masyarakat sipil secara sukarela. Oleh karena itu, LSM diharapkan mampu untuk memenuhi kebutuhan riil masyarakat. Selain itu, dengan adanya berbagai LSM, kesadaran masyarakat atas hak-hak mereka sebagai warga negara juga semakin besar, karena LSM seringkali berperan sebagai pengkritik kebijakan pemerintah yang mengabaikan hak warga negara.

Di sisi lain, LSM dapat pula berperan sebagai rantai penghubung antara pemerintah dan negara. Artinya, LSM menyampaikan kepada pemerintah mengenai hal-hal apa saja yang dikehendaki rakyat. Di sebagian negara, LSM secara langsung melaksanakan sejumlah program atau proyek, sehingga peran pemerintah dalam perekonomian masyarakat menjadi berkurang. Selain itu, karena LSM tidak terikat kepada pemerintah, LSM juga mampu menjadi pengawas yang tepat bagi aktivitas pemerintah dan pejabat. Dalam menyampaikan aspirasinya, LSM menggunakan berbagai cara, seperti mengeluarkan surat pernyataan atau menyelenggarakan berbagai unjuk rasa. Namun karena sifatnya yang independen dan tidak terkait dengan partai politik, pemerintah umumnya tidak terlalu sensitif dalam menerima kritikan yang disampaikan oleh LSM<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> <http://www.irib.com/worldservice/MelayuRadio/perspektif/2005/februari2005/lsm.htm>



Secara berbeda David Korten mendefinisikan LSM atau organisasi non-pemerintah adalah segala macam organisasi yang bukan milik pemerintah, dan bertujuan bukan untuk mencari keuntungan. Dalam pandangan Korten, LSM dikaitkan dengan proses pembangunan, yakni sebagai upaya untuk melakukan transformasi pembangunan yang berpusat pada rakyat. Transformasi yang dimaksudkan sebagai *counter* dari logika pembangunan yang berpusat pada pertumbuhan. Apa yang dimaksud dengan transformasi pembangunan, menurut David Korten, harus menyelesaikan tiga persoalan dasar. Pertama, masalah keadilan. Semua orang di seluruh dunia, harus memperoleh kesempatan bersama untuk bekerja sehingga dia beserta keluarganya bisa hidup dengan layak. Kedua, masalah kesinambungan sumberdaya alam. Setiap generasi manusia harus memelihara sumberdaya alam untuk kehidupan generasi mendatang. Ketiga, masalah partisipasi. Pembangunan harus memberi kesempatan bagi semua kelompok di masyarakat untuk berpartisipasi menyumbangkan tenaga dan pikirannya. Dengan disentuhnya persoalan mendasar inilah, maka pembangunan akan merupakan pembangunan berorientasi-rakyat.<sup>32</sup> Lebih lanjut Korten membagi LSM menjadi beberapa jenis :

1. Organisasi Sukarela (OS) yang melakukan misi sosial, terdorong oleh suatu komitmen kepada nilai-nilai yang sama.
2. Kontraktor Pelayanan Umum (KPU) yang berfungsi sebagai usaha tanpa laba berorientasi pasar untuk melayani kepentingan umum.

---

<sup>32</sup> Arief Budiman; Menyambut Datangnya Organisasi Non Pemerintah, dalam kata pengantar *Menuju Abad Ke-21: Tindakan Sukarela Dan Agenda Global*, (Jakarta, YOI, 2002), hlm xvii.

3. Organisasi Rakyat (OR) yang mewakili kepentingan anggotanya, mempunyai pimpinan yang bertanggung jawab kepada anggota, dan cukup mandiri.
4. Lembaga Swadaya Masyarakat Pemerintah (LSMP) dibentuk oleh pemerintah dan berfungsi sebagai alat kebijakan.

### **5. Transisi dan Konsolidasi Demokrasi**

Keberadaan suatu masyarakat mana pun selain terikat oleh teritorial di mana mereka hidup, secara sosiologis selalu membentuk diri untuk memiliki identitas kolektif yang mengikat kehidupan bersama. Dalam pandangan Giddens masyarakat dapat dikatakan sebagai "*a social system of interrelationships which connects individuals together*".<sup>33</sup> Masyarakat sebagai suatu sistem interaksi dari kesatuan hidup bersama senantiasa terstruktur yang diikat oleh sistem pengetahuan kolektif yang menjadi pola tingkahlaku bersama dalam menanggapi kehidupannya, yang kemudian dikenal dengan kebudayaan.

Dan perlu difahami yang namanya sistem sosial selalu berproses secara dinamis. Dalam dinamika perubahan tersebut tentu saja berkait dengan perubahan struktur politik dan sistem nilai. Proses transisi inilah yang selanjutnya akan menentukan transformasi sistem sosial tersebut. Nico Schulte Nordholt mengartikan transisi sebuah dimensi waktu, dari satu rezim otoriter ke rezim baru, yang bertujuan

---

<sup>33</sup> Anthony Giddens : *Sociology*, Cambridge : Polity Press, 1993.

pada pemerintahan yang demokratis. Dalam perjalanan masa transisi tersebut akan melalui tahapan waktu dari generasi ke generasi.<sup>34</sup>

Dalam konteks penelitian ini transisi berkaitan dengan peralihan struktur politik dan budaya dari rezim Orde Baru ke dalam rezim baru yang menggantikannya (Orde Reformasi). Struktur politik dan budaya yang dimaksud adalah dari rezim otoriter-birokratis menuju demokrasi. Transisi demokrasi ini merupakan proses politik yang kompleks yang melibatkan berbagai kelompok yang berjuang memperoleh kekuasaan dan untuk mendukung atau menentang demokrasi serta tujuan-tujuan lainnya. Transisi adalah titik awal atau interval (selang waktu) antara rezim otoritarian lama dengan rezim demokratis. Transisi dimulai dari keruntuhan rezim otoritarian lama yang kemudian diikuti atau berakhir dengan penesahan (*instalasi*) lembaga-lembaga politik dan aturan politik baru dengan payung demokrasi. Barulah tahapan berikutnya seyogyanya transisi diikuti dengan proses konsolidasi demokrasi.

Sebagai sebuah parameter, transisi menuju konsolidasi demokrasi maka dapat mengacu pada teoritis Juan J. Linz dan Alfred Stepan dalam bukunya *Transition to Democratic Consolidation*. Disitu disebutkan bahwa prasyarat konsolidasi demokrasi adalah *pertama*, *civil society*/masyarakat sipil yang bebas dan kuat; *kedua*, masyarakat politik yang demokratis; *ketiga*, birokrasi yang mendukung penciptaan pemerintahan yang demokratis; *keempat*, masyarakat ekonomi yang adil; dan *kelima*, penegakan supremasi hukum. Studi Samuel P. Huntington menyebut ada

---

<sup>34</sup> Chris Manning dan Peter van Diemen, "Indonesia di Tengah Transisi", Aspek Reformasi dan Krisis". 2002. Makalah tidak diterbitkan.

tiga tahapan yang harus dilalui tiap negara yang tengah bertransisi demokrasi : (1) berakhirnya rezim otoriter; (2) dibangunnya rezim yang demokratis; dan (3) pengkonsolidasian rezim demokratis.<sup>35</sup>

### Evolusi Politik

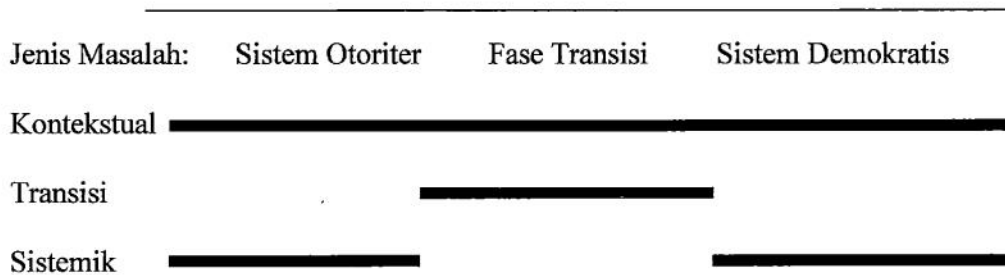


DIAGRAM 1.1

MASALAH YANG DIHADAPI NEGERI-NEGERI GELOMBANG KETIGA  
 Sumber : Samuel P. Huntington : *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta,  
 Pustaka Utama Grafiti, 1995. Hal 274.

O'Donnel dan Schmitter mengatakan transisi demokrasi sebagai selang waktu yang memisahkan rezim otoriter disatu titik dengan rezim demokrasi pada titik lainnya.<sup>36</sup> Transisi menuju demokrasi adalah salah satu tahap yang harus dilalui oleh sebuah negara menuju kehidupan demokratis. Bentuk praksis implementasi demokratisasi yang harus dilakukan oleh sebuah pemerintahan transisi baru tersebut ialah desakralisasi eksekutif, pembukaan kran kebebasan pers, pembentukan partai politik dan dilakukan pada pemilu demokratis.

<sup>35</sup> Dikutip Abd Rohim Ghazali, "*Langkah Strategis Membangun Rezim Demokratis*, Kompas, 2001. Hal 2.

<sup>36</sup> O'Donnel Guillermo dan Schmitter C Philippe, *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, LP3ES, Jakarta, 1993.

Mengutip Dahl, tiga faktor utama dari keberhasilan transisi demokrasi ialah : gradualistik, moderasi dan kompromistik. Dalam perspektif demokrasi, peralihan menuju rezim transisi tidak memungkinkan dilakukan melalui tahap revolusi dengan tanpa kompromi. Oleh karena itu, keberhasilan transisi apabila rezim dapat melakukan kompromi dengan menyertakan seluruh elemen kekuatan politik yang ada. Ini berarti, seluruh elemen kekuatan politik, baik itu berasal dari rezim sebelumnya yang merupakan kekuatan *status quo*, juga kekuatan baru yang menginginkan perubahan, harus disertakan secara kesekuruhan tanpa adanya diskriminasi politik. Sejumlah pertimbangan seperti ditelaah Robert A. Dahl. Dahl mengajukan tiga *aksioma*. *Pertama*, kemungkinan suatu rezim penguasa akan mentolerir oposisi akan meningkat kalau “biaya” untuk bertoleransi bisa diperkirakan turun. *Kedua*, kemungkinan suatu rezim penguasa akan mentolerir oposisi akan meningkat kalau “biaya” untuk menindasnya diperkirakan meningkat. Dengan demikian, kemungkinan demokratisasi tergantung pada dua “biaya” itu, seperti disebut dalam aksioma ketiga, semakin tinggi “biaya” penindasan melampaui “biaya” toleransi, semakin besar kemungkinan munculnya sistem politik kompetitif dan demokratis.<sup>37</sup>

Dalam kondisi demikian, pada satu sisi, menyertakan kekuatan *status quo* juga dapat menyebabkan blunder dalam proses transisi itu. *Status quo*, seperti predikatnya, akan selalu mengedepankan penyelamatan kepentingan politik mereka yang terancam oleh kekuatan pembaharu. Kondisi seperti ini dapat dihindari apabila

---

<sup>37</sup> Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven; Yale, 1973. Hal 14-16.

rezim transisi mampu menyiapkan sebuah *rule of game*, yang pada satu sisi memungkinkan kekuatan *status quo* berada dalam koalisi demokratik, sedangkan pada sisi yang lain, mengeliminir kepentingan yang dapat menghambat proses tansisi menuju demokrasi.

Faktor kedua dalam pembacaan Dahl, ialah berkaitan dengan proses menuju demokrasi yang harus dilakukan dengan gradual dan moderat. Dalam hal ini rezim yang berkuasa harus memperhitungkan secara matang berjalannya proses ini secara bertahap dan menghindari kondisi stagnan. Ancaman paling besar bagi proses ini datang dari sayap kiri ortodoks yang menetapkan garis revolusioner dalam mencapai tujuannya. Dalam hal ini, rezim harus melakukan tawar menawar posisi dengan kelompok sayap kiri, dengan tujuan membawa sayap kiri masuk dalam koalisi demokratik dengan tetap mematuhi aturan main secara gradual dan moderasi yang telah ditetapkan.

Dalam pembacaan O'Donnel tahap transisi demokrasi melewati tiga titik, yaitu; titik kritis, seleksi dan konsolidasi pertarungan politik. Titik kritis terjadi ketika desakan-desakan internal maupun eksternal semakin meningkat. Desakan internal tersebut ialah suksesi, liberalisasi politik, konflik ditubuh kekuatan dominan, defeksi kekuatan koalisi, krisis ekonomi, dan ketidakmampuan rezim penguasa dalam menjawab dan mengatasi krisis. Asumsinya, ialah apabila rezim penguasa mampu mengatasi krisis, maka dapat dipastikan proses demokrasi akan berhenti. Namun, jika rezim tidak dapat mengatasi titik kritis, maka yang terjadi adalah tahap berikutnya; tahap seleksi dan konsolidasi.

Pada tahap seleksi dan konsolidasi ini, kelompok anti kemapanan mengidentifikasi diri sendiri untuk merumuskan bentuk rezim baru yang diinginkannya. Kekuatan politik baik yang pro *status quo*, maupun yang pro demokrasi menamakan diri, mengajukan proposal alternatif terhadap rezim lama. Sasarannya ialah konsolidasi internal dan mobilisasi massa. Selanjutnya ialah tahapan pertarungan politik. Dalam tahapan ini, terjadi negosiasi antar kekuatan pro *status quo* dan pro demokrasi. Negosiasi disini berlangsung secara konfrontatif maupun kompromistik. Bentuk negosiasi ini sangat tergantung pada derajat preferensi tentang rezim yang dikehendaki oleh elite politik. Dalam pandangan pakar secara umum, derajat demokratisasi suatu negara berbanding positif dengan pertumbuhan ekonomi. Secara ekonomi apabila negara mapan, maka kebutuhan untuk merealisasikan demokratisasi semakin besar. Dalam pembacaan Nasikun, menyangkut proses konsolidasi demokrasi setidaknya meniscayakan tiga prasyarat. Pertama, imperatif terjadinya transformasi negara untuk membuat dirinya bukan hanya makin kuat di atas dukungan legitimasi warga negara, tetapi juga menjadi semakin terbuka, akuntabel, dan partisipatoris. Tentu saja harus dipahami bahwa tanpa tekanan dan dukungan yang kuat dari perkembangan masyarakat sipil, proses konsolidasi demokrasi jelas akan menghadapi banyak hambatan dan rintangan. Maka persyaratan kedua yang harus dipenuhi bagi keberhasilan konsolidasi adalah menyangkut tuntutan transformasi masyarakat sipil yang selama ini memiliki posisi lemah untuk menjadikan dirinya semakin kuat di hadapan negara dan pasar di dalam

merepresentasi dan mengagregasi kepentingan-kepentingan seluruh lapisan dan kelompok masyarakat.

Kemudian prasyarat ketiga adalah yang akan menjadi penting di era ekspansi globalisasi di masa mendatang, adalah pentingnya dukungan intersepsi atau orkestrasi gerakan prodemokrasi dengan beragam gerakan pemberdayaan masyarakat sipil, untuk menyebut gerakan kesetaraan dan keadilan jender, gerakan perlindungan hak-hak asasi manusia, gerakan pembaharuan agraria, gerakan advokasi penduduk miskin, dan gerakan pelestarian lingkungan sebagai diantara yang paling penting. Dengan ketiga langkah inilah transisi demokrasi akan semakin terkonsolidasi secara substantif.<sup>38</sup>

Larry Diamond dalam studi tentang transisi demokrasi menyebut tiga prasyarat yang harus dilakukan, yakni: penguatan demokrasi, pelembagaan politik, dan kinerja rezim. Penguatan demokrasi jelas akan memberikan dampak pada konsolidasi demokrasi. Penguatan membuat struktur-struktur formal demokrasi menjadi lebih liberal, akuntable, representatif, dan terjangkau-pada intinya, lebih demokratis. Sedangkan makna pelembagaan politik adalah memperkuat struktur demokrasi perwakilan dan pemerintahan formal sehingga mereka menjadi lebih koheren, kompleks dan otonom, dan mudah beradaptasi dan karenanya lebih berkemampuan tinggi, efektif berharga dan mengikat. Kinerja rezim adalah menyangkut usaha mengeluarkan kebijakan positif untuk membangun legitimasi luas. Isi dari kebijakan ini seharusnya berfokus pada usaha untuk meningkatkan

---

<sup>38</sup> Nasikun, *Konsolidasi Demokrasi Setengah Langkah*, Tempo, 28 Agustus 2005.



perbaikan ekonomi yang menghasilkan pertumbuhan dan meredakan persoalan-persoalan sosial besar. Dan dalam hal ini persoalan lain yang jauh lebih krusial adalah berkaitan dengan usaha penegakan *rule of law*, transparansi, kebebasan dan perubahan konstitusional.

Secara makro Larry Diamond menggambarkan indikator-indikator konsolidasi demokrasi sebagai berikut:

**Tabel 1.1.**

**Indikator-Indikator Konsolidasi Demokrasi**

Level	Norma Kepercayaan	Perilaku
Elit	Kebanyakan pemimpin yang signifikan dari organisasi-organisasu opini, kultur, bisnis dan sosial percaya pada legitimasi demokrasi. Semua pemimin utama pemerintahan dan partai-partai yang signifikan secara politik, percaya bahwa demokrasi adalah bentuk pemereintahan terbaik dan bahwa aturan-aturan dan lembaga-lembaga dari sistem konstitusional tersebut layak mendapat dukungan. Keyakinan –keyakinan ini terwujudkan dalam retorika poublik, ideologi, tulisan-tulisan, dan gerak-gerak simbolis mereka.	Para pemimpin pemerintahan, lembaga-lembaga negara,partai-partai politik, dan kelompok-kelompok kepentingan yang signifikan, saling menghargai hak satu sama lain untuk bersaing memperebutkan kekuasaan secara damai, menjauhkan diri dari kekerasan, dan mematuhi hukum, konstitusi, dan norma-norma perilaku politik yang diterima secara bersama. Para elit menghindari retorika yang dapat menghasut para pengikut mereka pada kekerasan, intoleransi, atau metode-metode ilegal. Para pemimpin politik tidak berusaha menggunakan militer demi keuntungan politik.
Organisasi	Semua partai, kelompok kepentingan, dan gerakan sosial yang signifikan secara politik, mendukung (atau minimal, tidak menolak) legitimasi demokrasi., aturan-aturan, dan lembaga-lembaga konstitusional spesifik negara tersebut, dalam anggaran dasar, tulisan-tulisan, dan deklarasi-deklarasi mereka.	Tak ada partai, kelompok kepentingan, gerakan, atau lembaga yang signifikan secara politik, yang berusaha menggulingkan demokrasi atau menggunakan kekerasan, kecurangan, atau metode-metode inkonstitusional atau anti demokrasi lainnya sebagai taktik yang disengaja dalam mengejar kekuasaan atau sasaran-sasaran politik lain.
Massa	Lebih dari 70% publik secara konsisten percaya bahwa demokrasi lebih baik daripada segala bentuk pemerintahan lainnya dan bahwa demokrasi yang ada di negeri tersebut adalah bentuk pemerintahan yang paling cocok bagi negeri tersebut. Tidak lebih dari 15% publik yang secara aktif lebih memilih bentuk pemerintahan otoriter.	Tak ada gerakan, partai, atau organisasi anti-demokrasi yang mendapat pengikut massa signifikan, dan warga negara biasa tidak secara rutin menggunakan kekerasan, kecurangan, atau metode-metode ilegal dan inkonstitusional lainnya untuk mengekspresikan pilihan-pilihan politik mereka atau memburu kepentingan politik mereka

Sumber : Larry Diamond; *Developing Democracy toward Consolidation*, terj. IRE Press, 2003.

## F. DEFINISI KONSEPSIONAL

1. Transisi Demokrasi adalah rentang waktu tumbangnya rezim otoritarian dengan anjang-ancang munculnya rezim baru. Di situ berlangsung pergantian dari rezim otoritarian menuju “sesuatu yang lain” yang belum pasti. Pada fase ini diawali dengan adanya liberalisasi, kontestasi politik yang bebas dan partisipasi politik yang kuat di bawah payung demokrasi.
2. LSM adalah organisasi non pemerintah yang didirikan secara sukarela, tidak mencari keuntungan material (nirlaba), tidak berorientasi politik kekuasaan serta berfokus pada usaha kesejahteraan rakyat. Agenda aksinya adalah pemberdayaan masyarakat untuk meraih kesejahteraan.
3. Masyarakat Sipil (*Civil Society*) adalah wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan, antara lain: kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self-regulating*), dan keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian tinggi berhadapan dengan negara, dan keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya.
4. Konsolidasi Demokrasi adalah proses pencapaian legitimasi yang luas dan kuat sedemikian sehingga semua aktor politik yang signifikan, pada tingkat elit atau pun massa, percaya bahwa rezim demokrasi adalah yang paling benar dan tepat bagi masyarakat mereka, lebih baik dari alternatif realistik lain yang bisa mereka bayangkan

## G. DEFINISI OPERASIONAL.

Untuk melaksanakan operasional penelitian dalam tulisan ini, serta terfokusnya penelitian yang akan dilakukan penulis, maka penulis merumuskan kerangka operasional sebagai berikut:

### 1. Konsolidasi Demokrasi :

Setelah menghasilkan transisi demokrasi dari otoriter ke (setidaknya) pemilu demokratis proses politik yang krusial adalah konsolidasi demokrasi. Adapun secara riil transisi politik dapat dikatakan terkonsolidasi dengan baik manakala memenuhi beberapa persyaratan seperti: kekuatan elit, organisasi dan massa meyakini bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang paling cocok. Mereka mendukung demokrasi, tidak menggunakan kekerasan, toleran, dan menghargai konstitusi yang didukung dengan *rule of law*. Bahkan di tingkat massa lebih 70% meyakini dan mendukung demokrasi sebagai bentuk pemerintahan.

### 2. Penguatan Masyarakat Sipil :

Seiring dengan proses konsolidasi demokrasi penguatan masyarakat sipil merupakan hal yang niscaya untuk memperkuat proses transformasi budaya yang lebih demokratis. LSM sebagai salah satu instrumen masyarakat sipil, urgen untuk mampu memberikan penguatan masyarakat sipil sehingga terwujud tata pemerintahan yang demokratis. Penguatan masyarakat sipil adalah agenda strategis LSM dengan cara melembagakan imperatif demokrasi

seperti memperkuat kontrol, pengawasan, mendorong partisipasi politik, menggugah akuntabilitas dan lain sebagainya.

## H. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan suatu pengkajian dalam mempelajari peraturan-peraturan yang terdapat dalam penelitian. Bila ditinjau dari sudut filsafat, metode penelitian merupakan epistemologi kita dalam mengadakan penelitian.

### 1. Jenis Penelitian

Secara garis besar dalam ilmu sosial penelitian dapat dilihat dari tiga perspektif, yaitu (1) dari aplikasinya (*aplication*), terbagi dalam penelitian murni/*pure research* dan penelitian lapangan/*applied research*. (2) dari tujuan yang akan di capai (*objective*), terbagi dalam penelitian deskriptif/*descriptif research*, penelitian korelatif/*corelational research* dan penelitian eksplanatif/*explanative research* serta penelitian eksploratif/*explorative research*. (3) dan informasi yang dicari (*information sought*), terbagi dalam; penelitian kuantitatif/*quantitatif research* dan penelitian kualitatif/*qualitatif research*.<sup>39</sup>

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu subyek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran atau pun kilas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi,

---

<sup>39</sup> Muhammad Zaenuri, *Metode Penelitian Sosial* (1), Yogyakarta, FISIP UMY, 1999, hal.6.

gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antarfenomena yang diselidiki.<sup>40</sup>

## **2. Unit Analisis**

Fenomena gerakan LSM pasca liberalisasi politik menunjukkan peningkatan yang luar biasa. LSM menjadi alternatif penyaluran aspirasi politik. Gerakan LSM menjadi sangat heterogen. Dengan ragam kegiatan yang bermacam-macam proses demokratisasi semakin menjadi semarak. Namun, anehnya hilangnya musuh bersama (rezim otoriter) dengan gerakan reformasi menjadikan LSM mengalami kebingungan. Muncul wacana LSM mengalami fragmentasi, terlalu pragmatis dan mengalami disorientasi. Artikulasi gerakan yang dibangun tidak visioner seperti dulu. Dalam konteks ini unit analisis yang dimaksud dalam penelitian ini adalah jenis LSM yang berbasis isu HAM dan tata pemerintahan yang demokratis. Seperti gerakan buruh, tani, antikorupsi dll.

## **3. Data dan Sumber Data**

Menurut Lofland sumber data utama (primer) dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan (sekunder) seperti dokumentasi, buku ilmiah dan lain-lain.<sup>41</sup>

Dalam penelitian ini penulis menggunakan data sekunder yang dijadikan sebagai data dalam penulisan, yang bersumber dari arsip, buku, dokumen pribadi, dokumen resmi dan lain-lain.

## **4. Teknik Pengumpulan Data**

---

<sup>40</sup> Noh. Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998) hlm. 63

<sup>41</sup> Lexi Moeloeng, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, Rosda. 2001 hal.21.

Teknik yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah teknik dokumentasi yang dalam penelitian ini menggunakan berbagai literatur-literatur, jurnal-jurnal ilmiah, makalah-makalah, artikel, majalah, surat kabar, kliping maupun dokumentasi lainnya.

## 5. Teknik Analisa Data

Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan, yakni jenis penelitian deskriptif, maka analisa data yang diambil yaitu teknik analisa kualitatif, yaitu menganalisis data tanpa berdasarkan angka-angka perhitungan melainkan berdasarkan atas pandangan, pendapat dan pemikiran analisa data.<sup>42</sup> Menurut Koentjaraningrat, teknik analisis data kualitatif adalah :

*“Data yang dikumpulkan berupa studi kasus dan bersifat monografis, mudah dikalsifikasikan dan jumlahnya sedikit serta data yang diperoleh dalam penelitian itu tidak dianalisis menggunakan angka-angka melainkan diinterpretasikan sesuai dengan tujuan penelitian”*

Dengan teknik ini maka data yang diperoleh penulis pun merupakan data-data yang berupa tulisan, informasi, pendapat para pakar serta literatur-literatur lain. Dari sinilah kemudian penyusun mendeskripsikan peran-peran LSM dalam konteks transisi demokrasi di Indonesia.

---

<sup>42</sup> Masri Singarimbun & Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survey*, Jakarta, LP3ES. Hal 21

## **I. SISTEMATIKA PENULISAN**

Adapun sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari 4 bab dengan sub topik pembahasan :

### **BAB I :**

#### **PENDAHULUAN**

- A. Latar Belakang Masalah**
- B. Perumusan Masalah**
- C. Tujuan Penelitian**
- D. Manfaat Penelitian**
- E. Kerangka Teori**
- F. Definisi Konseptual**
- G. Metode Penelitian**
- H. Sistematika Penulisan**

### **BAB II :**

#### **LSM DAN DINAMIKA MASYARAKAT SIPIL: TELAAH ARKEOLOGIS DALAM SISTEM POLITIK INDONESIA**

- A. Konteks Politik: Pembagunan Ekonomi Orde Baru**
- B. LSM dan Proses Transformasi Sosial Menuju Masyarakat Demokratis di Indonesia**
  - B.1. Lahirnya LSM Generasi Pertama**
  - B.2. LSM Pada Tahun 1980-an**
  - B.3. LSM Pada Tahun 1990-an**
- C. Keruntuhan Orde Baru dan Lahirnya Transisi Demokrasi**

**BAB III:**

**TRANSISI DEMOKRASI DAN PERAN STRATEGIS LSM DI TENGAH  
LIBERALISASI POLITIK**

- A. Transisi Demokrasi dan Perjuangan Supremasi Sipil**
  - A.1. Transisi, Krisis Politik dan Ortoritarianisme Baru**
- B. Konsolidasi Demokrasi dan Potret Masyarakat Sipil  
Pasca Soeharto**
  - B.1. Konsolidasi Demokrasi yang Belum Aman**
  - B.2. Pilihan-Pilihan Politik Gerakan LSM pasca Orde Baru**
- C. LSM, Masyarakat Sipil dan Transvaluasi Demokrasi**

**BAB IV**

**KESIMPULAN**

**DAFTAR PUSTAKA**