

Prosiding Seminar

Sekretariat Pengembangan Good Public Governance
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
(BAPPENAS)

Jl. Taman Suropati No. 2
Jakarta Pusat 10310
Telp.(021) 3905650 Ext. 298 Fax.(021) 3148551
E-Mail: sekretariatppgg@yahoo.com
sekre-ppgg@bappenas.go.id
Homepage: www.goodgovernance-bappenas.go.id

Bappenas, 10 Oktober 2001

KATA PENGANTAR

Seminar yang telah dilangsungkan pada 10 Oktober 2001 di Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) adalah salah satu implementasi dari peran yang dimiliki Bappenas dalam mendukung proses reformasi tata pemerintahan. Seminar tersebut mengambil fokus tema mengenai “Membangun Kemitraan antara Pemerintah dan Masyarakat Madani untuk Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik”.

Tema tersebut di atas ditetapkan dan dilangsungkan pembahasannya atas dasar keharusan dilakukannya penataan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat madani untuk merealisasikan agenda-agenda reformasi. Dalam rangka merealisasikan agenda-agenda tersebut dibutuhkan adanya kemitraan antara masyarakat madani dengan pemerintah. Proses ini secara sadar memerlukan kesamaan persepsi antarkomponen di kalangan masyarakat (masyarakat madani dan masyarakat bisnis/swasta), dan antara pemerintah dengan masyarakat madani. Kemitraan inilah yang dipandang sebagai jalan sinergis yang menyatukan persepsi dan agenda praksis sebagaimana yang diharapkan tersebut. Akan tetapi sampai sejauh ini, upaya sinergis itu masih membutuhkan waktu panjang dan kekuatan yang besar untuk melihat hasil dari proses reformasi yang tengah diupayakan.

Seminar yang berlangsung atas jalinan kerja sama antara Bappenas (Sekretariat Pengembangan *Good Public Governance*) dengan *the Canadian International Development Agency (CIDA)* dan *the United Nations Support Facility for Indonesian Recovery (UNSFIR)* telah berhasil mempertemukan representasi kalangan masyarakat madani dengan aparat pemerintahan di berbagai instansi. Tidak hanya itu, representasi lembaga-lembaga negara, kalangan swasta dan akademisi pendidikan tinggi juga telah hadir dan berpartisipasi dalam pertemuan penting tersebut. Lebih dari itu, seminar ini melalui beberapa sesi topik diskusi yang disajikan baik dalam bahasa Indonesia maupun Inggris, telah berhasil menjadi sarana yang membantu aparat pemerintah untuk memiliki pemahaman tentang bagaimana seharusnya berinteraksi dengan masyarakat madani.

Prosiding yang telah ada pada kita ini adalah penuangan dari segenap tulisan dan proses pemikiran para narasumber serta peserta yang terlibat dalam seminar. Harapan kami semoga prosiding ini bermanfaat bagi semua pihak yang membaca dan bahkan lebih jauhnya dapat melakukan pengkajian lanjutan.

Sebagai bagian dari proses menuju harapan ideal, kami berharap apa yang tertuang dalam prosiding ini bisa memberikan pengaruh kebijakan dalam realisasi agenda-agenda reformasi baik bagi pihak pemerintah maupun pelbagai kalangan di masyarakat.

Atas terselenggaranya seminar dan hadirnya prosiding ini, kami menyampaikan penghargaan dengan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penyelenggaraan seminar hingga terbitnya prosiding ini.

Jakarta, Februari 2002

Ketua Sekretariat Pengembangan *Good Public Governance*
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
PEMBUKAAN	
• Pidato Pembukaan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas <i>Kwik Kian Gie</i>	3
• Pidato Pembukaan Duta Besar Kanada untuk Indonesia <i>Dr. Ferry de Kerckhove</i>	9
SESI MATERI KUNCI	
MEMBANGUN KEMITRAAN ANTARA PEMERINTAH DAN MASYARAKAT MADANI UNTUK MEWUJUDKAN TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK	
Demokrasi: Dimana Berkiprah, Dimana Sekarat	
Menyingkap Sumber Tiadanya Tata Pemerintahan yang Baik di Indonesia	
<i>Dr. Mochtar Pabottingi, APU</i>	13
SESI PANEL I	
A. CIVIL SOCIETY, DEMOCRACY AND THE STATE	
• Democracy, State and Civil Society: The Institutional Foundations of Indonesian Economic Recovery <i>Dr. Satish C. Mishra</i>	24
B. PERANAN MASYARAKAT MADANI DALAM TATA PEMERINTAHAN	
• Peran <i>Civil Society</i> (Masyarakat Madani) dalam Tata Pemerintahan <i>Prof. Dr. Sunyoto Usman</i>	30
• Diskusi Sesi Panel I	39
1. Tanggapan Peserta	39
2. Tanggapan Pembicara	42

SESI PANEL II

A. PENGALAMAN PEMERINTAH BERMITRA DENGAN MASYARAKAT MADANI

- Peran Pemerintah Bermitra dengan Masyarakat Madani: Pengalaman dalam Pelaksanaan Program-Program JPS
Dr. Ir. Dedi M. Masykur Riyadi 44
- Membangun Kemitraan dalam sebuah Civil Society Menuju *Good Governance*, Konsep dan Implementasi
Hamengku Buwono X 52

B. PENGALAMAN MASYARAKAT MADANI BERKENAAN DENGAN PELAYANAN DISEKTOR PUBLIK

- ***Dr. Daniel Dhakidae*** 64
- *Zoemrotin K. Susilo* 66
- Diskusi Sesi Panel II 69
 1. Tanggapan Peserta 69
 2. Tanggapan Pembicara 71

SESI III

INTERNATIONAL EXPERIENCE ON WAYS FOR GOVERNMENT INSTITUTIONS TO ENGAGE

CIVIL SOCIETY

- The Third Circle, How Government Institutions Can Engage Civil Society: International Experience
Kathleen Lauder, M.A 74
- Diskusi Sesi III 99
 1. Tanggapan Peserta 99
 2. Tanggapan Pembicara 101

RESUME SEMINAR

- Resume Seminar 103

LAMPIRAN PROFIL SINGKAT

- Sekretariat Pengembangan *Good Public Governance* Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 113
- United Nations Support Facility for Indonesian Recovery (UNSFIR) 114
- Governance Reform Support Project - Canadian International Development Agency (CIDA) 115

PEMBUKAAN

- **Pidato Pembukaan Menteri Negara Perencanaan
Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas
Kwik Kian Gie**
- **Pidato Pembukaan Duta Besar Kanada untuk Indonesia
Dr. Ferry de Kerckhove**

**PIDATO PEMBUKAAN
MENTERI NEGARA PERENCANAAN
PEMBANGUNAN NASIONAL/KEPALA BAPPENAS**

Kwik Kian Gie*

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh,
Salam sejahtera bagi kita semuanya.

Yang Mulia Mr. Ferry de Kerckhove Duta Besar Kanada untuk Indonesia,
Para panelis dan peserta seminar yang saya hormati,

BIASANYA PADA SAAT MEMBUKA SEMINAR SERINGKALI DISAMPAIKAN KATA-KATA ATAU UNGKAPAN-UNGKAPAN YANG PENUH BASA-BASI MENGENAI ANTARA LAIN PENTINGNYA SEMINAR, DAN JUGA SERINGKALI DIUNGKAPKAN HARAPAN-HARAPAN YANG SEBENARNYA TIDAK SUNGGUH-SUNGGUH MENGHARAPKAN PELAKSANAAN SEMINAR DAPAT MENGHASILKAN SUATU REKOMENDASI YANG KONKRIT. SEBENARNYA SAYA PUN TERGODA UNTUK MELAKUKAN HAL YANG SAMA, TETAPI PADA SEMINAR KALI INI SAYA BERUSAHA UNTUK TIDAK MELAKUKANNYA.

Pada acara pembukaan seminar ini, perkenankanlah saya menyampaikan beberapa pemikiran yang mudah-mudahan dapat memperkaya materi yang akan Saudara diskusikan. Disamping itu saya berharap pemikiran-pemikiran tersebut dapat membantu menempatkan diskusi hari ini dalam kerangka penyusunan kebijakan nasional dalam arti luas sebagaimana tercermin dalam Program Pembangunan Nasional atau Propenas.

Bahasan seminar pada hari ini sangat luas cakupan dan kedalamannya. Akan tetapi tema seminar kali ini sebenarnya bukan sesuatu hal yang baru. Isu mengenai hubungan antara negara dan masyarakat madani sesungguhnya telah menjadi telaahan para pemikir-pemikir terkemuka mulai dari Max Weber sampai Samuel Huntington, dari Adam Smith sampai Amartya Sen. Isu ini bukan semata-mata menjadi domain para pemikir ekonomi dan politik namun telah menarik perhatian para negarawan dan politisi seperti Gandhi, Mandela, Julius Nyerere dan Valvax Havel.

Secara garis besar, mereka yang saya sebutkan tadi, mencurahkan pemikirannya pada dua hal. Pertama, pada upaya atau menemukan jalan terbaik bagi perwujudan dan kesinambungan demokrasi yang efektif yang dicirikan oleh adanya pemerintahan yang

berdasarkan hukum (*rule of law*) dan memiliki kemampuan untuk menyelesaikan segala permasalahan atau sengketa yang timbul secara damai. Kedua, pada upaya bagaimana agar sistem politik yang demokratis dapat berkembang dan didukung oleh masyarakat yang makmur ekonominya. Jawaban-jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini akan membantu meletakkan landasan bagi suatu masyarakat dimana masing-masing komponen kelembagaannya menjadi bagian yang melekat pada sistem politik nasional yang melingkupinya.

Bukanlah suatu hal yang mudah untuk meletakkan landasan tersebut, dan sesungguhnya akan sangat tergantung pada agenda kebijakan nasional yang ada saat ini. Karena itu, tugas kita hari ini adalah memperdalam pemahaman kita akan kompleksitas permasalahan seputar kedua pertanyaan besar tersebut. Sejauh ini kita telah memperoleh banyak pengalaman dan pelajaran dari interaksi sehari-hari dengan masyarakat madani dan dengan menggunakan pengetahuan praktis kita tentang Indonesia, kita bisa menentukan cara yang terbaik yang dapat diterapkan untuk berinteraksi dengan masyarakat madani. Pembelajaran secara terus menerus seperti itu menunjukkan adanya suatu proses peningkatan kapasitas diri (internal), suatu tema yang sudah terasa akrab di Bappenas. Peningkatan kapasitas internal inilah yang kami rasakan perlu dipercepat karena kami menyiapkan diri memikirkan beragam pilihan alternatif kebijakan yang tepat bagi Indonesia di tahun-tahun mendatang.

Tata Pemerintahan dan Masyarakat Madani: Beberapa Pemikiran Dasar

Hadirin yang saya hormati,

Kata-kata atau ungkapan seperti negara, demokrasi, masyarakat madani, hingga dewasa ini nampaknya telah menyulap gambaran berbagai sistem dan entitas hingga mereka terkunci dalam pergulatan tanpa kompromi antar sesamanya. Di negara-negara yang tengah lepas dari sistem pemerintahan otoritarian, masyarakat madani kerap dipandang sebagai penetas ide-ide, gagasan-gagasan dan pemikiran-pemikiran alternatif. Bahkan terkadang menjadi lahan rekrutmen bagi pemerintahan-pemerintahan masa depan. Sementara di negara-negara dimana kekuatan negara (*state*) lemah dan masyarakatnya miskin, masyarakat madani memainkan peran yang sifatnya praktis yaitu sebagai perangkat penyaluran bantuan-bantuan sosial bagi kelompok masyarakat miskin dan yang terpinggirkan. Sedangkan di negara-negara yang demokrasiya tengah tumbuh, sumbangan masyarakat madani diwujudkan sebagai penjaga hak-hak warga negara dan sebagai penekan terhadap upaya-upaya yang bertentangan dengan demokrasi.

Semangat yang melatari berbagai interpretasi atas peran masyarakat madani tersebut adalah menempatkan masyarakat madani sebagai antitesis terhadap negara. Dalam masa perang dingin ketika lingkungan politik terbelah secara ideologi, secara mudah dapat ditarik garis batas antara negara dan masyarakat madani. Sehingga saat itu isu yang menjadi wacana bukanlah negara **dan** masyarakat madani melainkan negara **lawan** (*versus*) masyarakat madani.

* Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Kini perang dingin telah berlalu. Negara-negara otoritarian telah ditumbangkan oleh gelombang besar kesadaran publik. Sebagai gantinya berkembanglah sistem-sistem pemerintahan demokratis di seluruh pelosok dunia. Mereka ini telah berupaya banyak mengubah diri dan mereka saling tergantung dalam derajat tinggi. Masyarakat dunia kini ditandai dengan makin terbukanya arus manusia, modal swasta dan informasi.

Saya percaya kita semua setuju bahwa perubahan dan penyesuaian adalah tuntutan jaman; oleh sebab itu kita semua perlu memikirkan ulang cara-cara yang kita lakukan selama ini. Disamping itu kita yakin bahwa era negara **lawan** masyarakat madani telah berlalu. Namun demikian, nampaknya kita masih merasa gamang akan implikasi-implikasi yang muncul dari suatu sistem pemerintahan yang berdasar pada negara **dan** masyarakat madani.

Konsep negara lawan masyarakat madani sangat gamblang bagi sebagian besar aparat negara dan pemuka-pemuka masyarakat madani pada saat perang dingin. Hubungan semacam itu intinya saling melemahkan dan menegasikan pengaruh pihak lawan. Maka tidaklah mengejutkan bila instrumen kebijakan pemerintah terhadap masyarakat madani di rejim otoritarian berupa kooptasi, netralisasi atau represi terhadap pertumbuhan organisasi-organisasi non-negara.

Hal tersebut juga dialami Indonesia. Selama periode Orde Baru, masyarakat madani juga menjadi sasaran instrumen-instrumen tersebut. Sebagian kelompok dapat terkooptasi, sebagian lagi dapat dibeli dan sebagian yang lainnya terrepresi. Kendati demikian, banyak juga yang mampu bertahan dan menjadi pusat pendidikan yang menyebarkan ide-ide perlawanan terhadap kediktatoran. Beberapa kelompok yang lain memakai jubah masyarakat madani untuk meletakkan pondasi bagi berdirinya partai-partai politik di masa depan.

Dengan berakhirnya kediktatoran dan datangnya pemerintahan yang demokratis dan memiliki legitimasi, fokus agenda kita mengalami perubahan yang nyata. Saat ini fokusnya bukan lagi pada penghujatan namun pada upaya bagaimana menyalurkan kapasitas dan energi yang terkandung dalam wadah-wadah atau organisasi-organisasi warga negara. Tujuannya adalah untuk mengurangi biaya transaksi usaha dengan membongkar dan menghapus korupsi dan untuk mengawasi munculnya upaya ilegal penggunaan kekuatan paksa yang dimiliki negara. Selain itu penyaluran kapasitas dan energi tersebut dapat membawa kesadaran publik akan kemiskinan yang memprihatinkan dan degradasi lingkungan.

Suatu sistem tata pemerintahan berdasar pada negara **dan** masyarakat madani, sebagai pengganti negara **lawan** masyarakat madani, mensyaratkan dua perubahan baik pada tataran filosofi maupun tataran taktis. Perubahan pada tataran filosofi adalah untuk menjawab pertanyaan “mengapa” lahirnya demokrasi menghendaki hubungan yang saling melengkapi (komplementer) antara negara dan masyarakat madani. Sedangkan perubahan pada tataran taktis untuk menjelaskan “bagaimana” hubungan yang saling melengkapi tersebut diterapkan. Tanpa adanya perubahan filosofis kita akan dalam situasi yang berbahaya karena bisa jadi kita meremehkan pentingnya berbagai interaksi yang benar-benar berlangsung antara berbagai perangkat dan organ negara dengan beberapa kelompok-

kelompok masyarakat madani tertentu. Tanpa adanya apresiasi terhadap interaksi tersebut kita bisa tergelincir ke arah kebiasaan kontrol dan pemilihan yang lama. Demikian halnya tanpa adanya perubahan pada tataran taktis, kita berada dalam bahaya penggerogotan kredibilitas tata pemerintahan yang demokratis.

Kita semua di Indonesia telah mengalami secara langsung kepedihan dan dampak ekonomi dari kekalahan demokrasi di masa-masa awal Republik ini. Slogan-slogan kosong tentang pentingnya peran masyarakat madani hanya akan menambah kekecewaan yang terpendam terhadap tata pemerintahan yang demokratis dan membuat tugas-tugas masa transisional menjadi makin sulit.

Jelaslah, terdapat kebutuhan akan adanya keseimbangan dan akal sehat. Semua sistem pemerintahan, bahkan yang demokratis sekalipun, pertama dan terutama perlu untuk diatur. Suatu negara demokrasi ditandai oleh adanya pemerintahan yang representatif dan memiliki legitimasi. Disamping melaksanakan fungsi-fungsi yang lazim seperti pertahanan negara, pemerintah yang representatif dan memiliki legitimasi tersebut haruslah melaksanakan sejumlah tugas-tugas pokok antara lain regulasi pasar, penyediaan parasarana dan sarana umum (*goods public*), dan perlindungan hak-hak kelompok minoritas. Untuk mempertahankan legitimasi, pemerintah tersebut juga terikat untuk secara teratur menegaskan kembali dukungan publik melalui pemilihan umum yang jujur dan adil.

Semua itu memerlukan suatu wahana bagi aktifitas publik yang terlepas dari kontrol pemerintah walaupun tetap diatur oleh berbagai organ negara. Masyarakat madani menentukan komponen terbesar dari wahana tersebut. Baik negara maupun masyarakat madani merupakan komponen-komponen yang integral dalam kerangka legitimasi masyarakat politik yang demokratis. Semua negara, namun tak satupun masyarakat madani, benar-benar memahami resep kediktatoran. Seluruh masyarakat madani, namun tidak demikian halnya dengan negara manapun, hanyalah sekedar resep bagi permasalahan sosial dan anarki.

Menemukan paduan kelembagaan yang tepat dan menyusun aturan mengenai hubungan antara negara dan masyarakat madani sehingga tercapai keseimbangan antara perlunya kebebasan berwacana dan kebutuhan akan pemerintahan yang efektif dan efisien bukanlah pekerjaan yang gampang. Hal ini hanya dapat dicapai jika negara dan kelompok-kelompok masyarakat madani menyadari bahwa mereka terikat dalam suatu upaya bersama (*common enterprise*) untuk mewujudkan dan memantapkan demokrasi yang didukung oleh ekonomi pasar.

Pekerjaan tersebut tergolong rumit manakala baik negara maupun pranata-pranata masyarakat madani baru saja terbebas dari kungkungan sistem politik otokratik karena cara pikir dan perilaku keseharian menghambat perubahan cara pandang dan kebijakan yang begitu tiba-tiba. Untuk menjamin bahwa kita semua berjalan pada jalan yang sama menuju demokrasi yang berkesinambungan, pembaharuan yang menyeluruh dan mendalam pada aparat dan lembaga negara mestilah dibarengi dengan pembaharuan pada masyarakat madani. Mendorong reformasi di lingkungan pemerintah dan lembaga-lembaga negara lainnya sementara pada saat yang sama mempertahankan dukungan pada lembaga-lembaga

masyarakat madani yang belum ber atau terreformasi sama saja masuk dalam perangkap yang memperlakukan atau memandang bahwa semua yang berbau negara adalah jelek dan semua yang bersifat non negara adalah baik.

Karakterisasi semacam itu, yang bergema sepanjang era perang dingin yaitu negara **lawan** masyarakat madani, adalah kontra produktif dalam konteks demokrasi yang masih belia. Hal ini karena demokrasi adalah *less of a regime*, demokrasi lebih merupakan “sistem interaksi” sedemikian hingga tidak ada satupun komponen yang dapat berfungsi sebagaimana mestinya tanpa adanya dukungan dari komponen yang lain dalam satu sistem. Hal inilah yang sebenarnya menjadi sumbangan besar seminar hari ini yakni kemampuan untuk menempatkan persoalan sehari-hari yang muncul dari interaksi pemerintah dengan masyarakat madani dalam kajian yang luas mengenai tata pemerintahan dan politik yang demokratis.

Bapak dan Ibu peserta seminar,

Meminjam terminologi barat, ada istilah: “*the devil is in the details*”. Meskipun kita semua telah memahami pentingnya peran masyarakat madani dalam memperkuat pemerintahan yang baik, namun kita masih memerlukan prinsip-prinsip yang dapat membimbing ke arah implementasinya nanti. Masyarakat madani merupakan istilah umum yang diberikan kepada organisasi masyarakat yang beraneka macam, dari kelompok agama, partai politik, kelompok media, asosiasi bisnis dan perdagangan, bahkan kelompok olahraga. Selama tiga tahun terakhir kita menyaksikan peningkatan tajam organisasi masyarakat madani, baik dalam jumlah maupun aktivitas. Apakah perkembangan ini memang sesuai dengan harapan? Bagaimanakah dengan komposisinya? Bagaimanakah komposisi struktur masyarakat madani yang ideal yang akan dapat tumbuh secara sehat di Indonesia?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut penting untuk dijawab. Saya mengusulkan 2 (dua) prinsip utama yang akan menuntun kita dalam berinteraksi dengan masyarakat madani. **Pertama**, dalam sebuah negara demokrasi, semua pemain dalam arena politik dan sipil harus bermain dalam koridor aturan yang sama dan di dalam suatu sistem penegakan hukum yang sama pula. Hal ini berarti harus diberlakukannya standar yang sama dalam etika bisnis, akuntansi, dan transparansi untuk BUMN, perbankan, dan penyelenggaraan pemerintahan, dan juga berlaku untuk organisasi masyarakat madani. Dalam upaya mendorong peran dan fungsi masyarakat madani dapat dilakukan melalui penerbitan regulasi. Regulasi teknis tersebut tentu akan berbeda antara yang diperuntukkan untuk satu jenis organisasi masyarakat madani dengan organisasi lainnya. Dalam hal ini masyarakat madani dapat berperan penting dalam menentukan kerangka kebijakan yang terbaik dan bagaimana pengimplementasiannya agar dapat berjalan baik dan efektif.

Kedua, walaupun masyarakat madani mempunyai kontribusi yang signifikan dalam kehidupan politik dan mencegah penyalahgunaan wewenang oleh pejabat negara dan pihak swasta, dalam negara demokratis selalu ada otoritas yang sah. Termasuk di dalamnya adalah lembaga yang dibentuk melalui konstitusi. Pada akhirnya, kita semua, termasuk

masyarakat madani harus membantu lembaga-lembaga ini agar lebih efektif dalam mendefinisikan dan melayani publik.

Tugas yang paling sulit dalam merencanakan kerangka kebijakan dalam berinteraksi masyarakat madani adalah untuk menemukan pola yang tepat antara meregulasi dan menegakannya, antara mendorong dan mengintervensi, antara memproteksi dan menerapkan paternalisme. Demokrasi juga bermakna bahwa dalam mengekspresikan ketidaksetujuan tetap dilakukan melalui cara-cara damai. Demokrasi juga berarti membiarkan berbagai segmen dalam masyarakat mengejar tujuan masing-masing, dan memberikan kesempatan yang sama untuk segmen yang lainnya. Masyarakat yang dinamis merupakan inti penting dari proses berdemokrasi. Mencari cara untuk memperkuat peran masyarakat madani tanpa mengganggu legitimasi negara merupakan salah satu seni dari politik berdemokrasi.

Kebanyakan pegawai negeri kita masih dididik dalam cara pemerintahan yang lama. Namun mereka kini telah mulai belajar memahami aturan dan fungsi baru. Pertemuan penting pada hari ini masih merupakan bagian dari sistem pembelajaran (*learning system*) tersebut. Tapi, pembelajaran ini menjadi kecil maknanya kalau hanya satu arah: dari masyarakat madani ke negara atau pemerintah. Perlu diingat bahwa interaksi bersama, dari negara ke masyarakat madani, juga sama pentingnya. Dalam forum ini saya betul-betul ingin melihat adanya komunikasi 2 (dua) arah melalui tukar pengalaman dan saling belajar.

Para hadirin sekalian,

Saya ingin menutup pidato pembukaan ini dengan mengingatkan bahwa Indonesia kini berada pada saat yang paling menentukan sejak negara ini merdeka. Empat tahun terakhir merupakan masa yang sangat sulit. Kesulitan ini tergambar jelas dari aktivitas kita sehari-hari, berapa banyak kesibukan kita yang terkait dengan permasalahan krisis.

Kini saatnya untuk bergerak ke depan. Kita petakan jalan di depan dan pilihan kebijakan memasuki berbagai perubahan dunia antara lain perubahan dalam hal demokrasi, perdagangan internasional, keuangan dan teknologi. Gerakan ini memerlukan konsep yang kuat dan penerapan yang konsisten. Salah satu arah baru tersebut adalah pembenahan hubungan dengan masyarakat madani. Saya meminta agar kita semua dapat benar-benar belajar dari pengalaman masing-masing.

Sebagai penutup, harapan kami bahwa seminar ini dapat menghasilkan suatu rekomendasi yang konkrit yang dapat dijadikan masukan untuk meningkatkan hubungan antara negara dan masyarakat madani dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik pada masa mendatang.

Terima kasih.

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

**PIDATO PEMBUKAAN
DUTA BESAR KANADA UNTUK INDONESIA**

Dr. Ferry de Kerckhove*

Honorable Minister, Distinguished Colleagues and Seminar Participants.

First of all, I want to thank the Organizing Committee for inviting me to deliver the Opening Remarks at this seminar. While I have only recently arrived in Indonesia I have nevertheless been observing developments in Indonesia for many years. My observations have partly been filtered through the prism of experience in other countries such as Iran, Iraq and Pakistan and this has afforded me a unique perspective from which to follow and applaud Indonesia's accomplishments.

Indonesia today is in the midst of a remarkable and historic transition towards a pluralistic democracy. Those who have witnessed the changes since 1998 cannot fail to be impressed with the pace of these developments. While there have been, and will continue to be reversals, these have been generally outnumbered by impressive advances. Changes in the electoral system, press freedom, decentralization and revival of a vibrant democratic style in the country's constituent assemblies are but a few of the notable achievements.

As Indonesia continues on its path towards greater democratization, the early rapid gains are being consolidated and replaced by more formidable challenges. The process of democratization has brought conflicts to the surface and highlighted the need for a better institutional framework to undertake public policy formulation and conflict resolution.

At the heart of this institutional framework are the links between government, business and civil society. These parties will guide the continuing transition. No one can fail to be impressed with the challenges they face. These include the need to reinvent the very institutional framework that must guide the continuing transition.

The effectiveness and efficiency of public services are enhanced when civil society groups become true partners in governance.

While civil society groups have been prominent in Indonesia for many years, it is only since 1998 that they have been afforded a significant role in public policy formulation. Nevertheless, in this short period civil society groups have been demonstrably successful in influencing public policies and their influence is growing.

* Duta Besar Kanada untuk Indonesia.

However, rather less attention has been focused on the needs of government officials at central and regional levels for whom civil society engagement may be a relatively new and sometimes disconcerting concept. Yet these officials constitute an important apex of the empowerment triangle (government, civil society and business) and their understanding and cooperation is essential to the continuing transition.

There is a need for a fundamental paradigm shift on the part of public officials from a top down command approach to a partnership approach. Such an approach involves collaborative arrangements linking civil society groups with government and business through transparent channels of communication and a consensual decision-making.

To accomplish this shift, public officials need to enhance their capacity to understand and pro-actively engage civil society. As an important step in this direction, today's seminar is addressed to high level GOI officials and is aimed at clarifying the meaning of civil society involvement, underlining the GOI commitment to this concept, and most significantly, it is aimed at exploring modalities for engaging civil society more effectively.

Honorable Minister, Distinguished Colleagues and Seminar Participants, I would like to thank you for your attention and wish you all a successful seminar.

SESI MATERI KUNCI

**MEMBANGUN KEMITRAAN ANTARA PEMERINTAH
DAN MASYARAKAT MADANI UNTUK MEWUJUDKAN
TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK**

- **Demokrasi : Dimana Berkiprah, Dimana Sekarat
Menyingkap Sumber Tiadanya
Tata Pemerintahan yang Baik di Indonesia
Dr. Mochtar Pabotinggi, APU**

**DEMOKRASI: DIMANA BERKIPRAH, DIMANA SEKARAT-
MENYINGKAP SUMBER TIADANYA
TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK DI INDONESIA**

Dr. Mochtar Pabottingi, APU*

Perkenankan saya memusatkan pembicaraan pada segi-segi esensial-genealogis menyangkut induk dari tata pemerintahan yang baik, yaitu demokrasi. Kita perlu menampilkan akar-akar demokrasi sedemikian rupa guna menunjukkan kaitan esensialnya sebagai jalan menuju pada tata pemerintahan yang baik. Tata pemerintahan yang baik tergantung pada landasan, paket dan mekanisme demokrasi yang benar.

Sebagai titik tolak diskusi saya merumuskan *demokrasi sebagai sistem politik yang otosentris* (Pabottingi, 2000). Dalam bahasa sederhana, sistem politik otosentris adalah nama lain dari pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Demokrasi bertumpu pada (1) rasionalitas politik yang meliputi seluruh kerja dan lembaga pemerintahan. Rasionalitas politik ini dilaksanakan lewat mekanisme lembaga-lembaga politik dalam keniscayaan saling imbang dan saling kontrol (*checks and balances*). (2) Saling imbang dan saling kontrol ini berlaku dalam tiga lapis: **pertama** ialah antara nasion, konstitusi, dan negara; **kedua** ialah antara ketiga cabang pemerintahan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif); dan **ketiga**, tumpang-tindih dengan yang kedua, ialah antara keenam lembaga politik demokrasi (partai politik, pemilihan umum, parlemen, eksekutif, yudikatif, dan pers bebas).

(3) Mekanisme kelembagaan tiga lapis yang saling imbang dan saling kontrol tadi bergerak timbal-balik ke dua arah sekaligus: vertikal dan horisontal. Tujuannya ialah untuk memastikan bahwa sejauh mungkin benar-benar rakyatlah yang berdaulat dan (4) prinsip keabsahan cara maupun keabsahan tujuan bernegara sejauh mungkin terpenuhi. Tujuan bernegara ini bisa dirujuk pada naskah-naskah historis menyangkut kelahiran nasion maupun dari teks konstitusi dan sekitarnya, termasuk pada aspirasi-aspirasi politik yang (terus) hidup dan dihayati luas di kalangan masyarakat. Dengan demikian ketiga lapis lembaga-lembaga kenegaraan di atas bersifat otosentris. Ini bermakna bahwa sistem pemerintahan dibangun sedemikian rupa sehingga kerja atau kontribusi segenap unsur di dalam negara-nasion pada umumnya akan (5) saling menyantuni, saling menguntungkan, dan saling memprivilesekan.

Jika elaborasi di atas dipadatkan dalam suatu rumusan, ia akan berbunyi sebagai berikut: "Demokrasi adalah sistem pemerintahan yang dilaksanakan atas dasar rasionalitas saling imbang dan saling kontrol tiga lapis, dengan modal kerja musyawarah-kerakyatan yang

* Ahli Peneliti Utama Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).

berlaku vertikal dan horisontal serta tegak di atas prinsip keabsahan cara dan keabsahan tujuan yang sepenuhnya bersifat otosentris."

Definisi ini menangkap dengan baik esensi demokrasi dan karena itu juga dasar dari tata pemerintahan yang baik. Dengannya kita akan dapat menyoroti hal-hal yang salah bukan hanya dalam pelaksanaan pemerintahan, melainkan pertama sekali kekeliruan atau penyimpangan konseptual dalam memahami demokrasi dan dari situ kekeliruan atau penyimpangan konseptual dalam memahami tata pemerintahan yang baik.

Salah satu kekeliruan/penyimpangan besar dan luas mutakhir menyangkut pemahaman atas demokrasi bersumber dari wacana tentang masyarakat warga (*civil society*).¹ Seperti akan kita lihat dalam uraian selanjutnya, pemahaman tentang masyarakat warga dan bagaimana mengarahkan dan meningkatkan akfivasiya bisa menyimpang jauh dari keniscayaan otosentrisitas-pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat sebagaimana diutarakan di atas.

Dalam *Pathways to Democracy, The Political of Democratic Transitions*, James F. Hollifield dan Calvin Jilson mengutarakan bahwa semua transformasi menuju demokrasi memerlukan tiga syarat: (1) pengutamaan kembali hak-hak individu, yang indikator utamanya ialah pemilihan umum yang merdeka dan adil; (2) pasar bebas, yang memerlukan persaingan, *rule of law*, dan kebebasan informasi; dan (3) bangkitnya masyarakat warga yang dirumuskannya sebagai "*a dynamic realm of associations and groups that are autonomous from the state*" (Hollifield dan Jilson, 2000:4).

Keduanya berpendapat bahwa, "*neither democratic politics nor free markets can work in the absence of social pluralism, the rule of law, and elite and mass opinion that support openness, competition, and respects for the rise of individuals* (Hollifield dan Jilson, 2000:12). Di sini, Hollifield dan Jilson mengimplikasikan bahwa "masyarakat warga" lah pengemban pluralisme sosial, supremasi hukum, dan penghormatan pada individu --sisi-sisi kehidupan sosial yang sesungguhnya merupakan kompetensi negara. Dari appropriasi wilayah negara menjadi wilayah masyarakat itu, keduanya lalu menegaskan bahwa faktor paling menentukan dari sukses-tidaknya demokratisasi tak lain adalah dari kuat atau lemahnya masyarakat warga.

Hollifield dan Jilson tampaknya bertolak secara tanggung dan tidak konsisten dan rumusan Jean Cohen dan Andrew Arato tentang masyarakat warga sebagai "lingkup interaksi sosial di antara ekonomi dan negara, yang mencakup semua lingkup kekerabatan (khususnya keluarga), lingkup pelbagai perhimpunan (terutama yang bersifat sukarela), dan bentuk-bentuk komunikasi kemasyarakatan (Cohen dan Arato, 1992:ix).

¹ Penulis memahami daya tarik untuk menterjemahkan "*civil society*" sebagai "masyarakat madani" di samping adanya rationale tertentu dengan dasar-dasar historis yang ditarik dari sejarah Islam. *Meskipun demikian, untuk alasan demokratis-denotasi yang sama bagi semua pihak tanpa konotasi yang memprivilesekan Islam, saya lebih memilih sebutan "masyarakat warga"* (huruf miring dan tebal oleh penyunting). Selain itu kata "warga", terutama dalam kaitannya dengan "negara" bagi saya sangat penting.

Meletakkan kunci berhasil tidaknya transformasi menuju demokrasi --apalagi dari rejim otoriter yang pada dasarnya lahir dari tata hubungan ekonomi-politik yang ditandai oleh hegemoni, determinasi dan terutama rangkaian distorsi ekonomi-politik global yang dipelopori oleh negara-negara besar-- pada masyarakat warga, seperti dilakukan oleh Hollifield dan Jilson, bersandar pada lima asumsi yang keliru.

Pertama, ia memandang masyarakat warga secara *idyllic* dan sama sekali mengabaikan corak masyarakat sebelum terciptanya perjanjian-perjanjian politik, yaitu apa yang disebut oleh para pemikir politik klasik sebagai “*a state of nature*”. **Kedua**, dunia kekerabatan -- dunia masyarakat warga-- hidup dan bergerak terutama di atas sistem nilai yang cenderung dieksklusifkan. Setiap kelompok masyarakat warga boleh dikata bernafas dengan sistem nilai dan/atau kekerabatannya sendiri, yang kurang-lebih terinsulasi dari sekian masyarakat warga lainnya. **Ketiga**, seperti terlihat dalam gagasan Hollifield dan Jilson di atas, ia bersifat parasitik atau merupakan entitas derivatif dari rangkaian fungsi atau jasa negara. **Keempat**, para ilmuwan yang melihat masyarakat warga sebagai kunci keberhasilan demokratisasi tidak menyadari bahwa daya lingkup kontrak masyarakat warga sesungguhnya sangat terbatas. Oleh karena nafasnya terletak dalam sifat kekerabatan, masyarakat warga dalam rumusan Cohen dan Arato di atas bukan hanya tidak sanggup hidup dalam dinamika kontrak-kontrak politik di luar lingkungannya; ia bahkan tak sanggup melakukannya di dalam lingkungannya sendiri, yakni lintas kekerabatan di dalam suatu masyarakat warga yang ditandai oleh pluralisme kekerabatan. **Kelima**, dan mungkin terpenting, para penganjur gerakan masyarakat warga sama sekali mengabaikan faktor, determinasi dan fungsi integratif nasion, seolah-olah sebagian besar negara terutama sejak pertengahan abad ke-20 bukan negara-nasion.

Sejalan dengan kelima asumsi yang saya utarakan di atas, kritik terhadap pendekatan masyarakat warga ini pulalah yang dikemukakan oleh Larry Diamond ketika dia menulis bahwa,

Diverse types of civil society organization are more important to the representation of interests and the invigoration of democracy than ever before. However, interest groups cannot aggregate interests as broadly across social groups and political issues as political parties can. Nor can they provide the discipline necessary to form and maintain governments and pass legislation. Only political parties can fashion diverse identities, interests, preferences, and passion into laws, appropriations, policies, and coalitions. “Without effective parties that command at least somewhat stable bases of support democracies cannot have effective governance” (Diamond, 1999:97).

Sejak abad ke-15 dan terlebih lagi sejak awal abad ke-17, negara-negara Eropalah yang paling awal memiliki dan mengukuhkan jangkauan serta determinasi global untuk memenuhi kepentingan-kepentingan agregatif ekonomi-politik mereka. Dari sinilah bermula hegemoni dan distorsi-distorsi *zero-sum* di bidang ekonomi, politik, dan kultural di belahan-belahan dunia lainnya. Daya distorsi negara-negara kolonis dari Eropa ini bervariasi namun dapat dipastikan bahwa negeri dan leluhur kita termasuk di antara yang

mengalami distorsi ekonomi, politik, dan kultural yang sangat parah dan mungkin hanya teratasi oleh rangkaian distorsi yang sama di benua Afrika. Ekspansi dan akumulasi modal dari jangkauan global negara-negara Eropa Barat berdampak positif pada tumbuhnya rasionalitas politik demokrasi di negeri-negeri mereka. Ironisnya, pada belahan-belahan dunia lain yang dilanda oleh eksploitasi ekonomi besar-besaran, evolusi rasionalitas politik menjadi tidak mungkin lantaran niscayanya pelbagai distorsi politik, ekonomi, dan kultural untuk melancarkan eksploitasi itu.

Hollifield dan Jilson mengutarakan bahwa negara-negara demokrasi Eropa Barat Amerika Serikat, dan bekas-bekas dominion Inggris menikmati masa persemiaan demokrasi satu hingga dua abad dan bahwa kurun waktu persemiaan selonggar ini sama sekali tak dimiliki oleh negara-negara selebihnya. Yang disebut terakhir justru terperangkap pada apa yang disebut Hollifield dan Jilson proses demokratisasi dengan “*dizzying speed*” (Hollifield dan Jilson, 2000:11). Pada kenyataannya bukan “*dizzying speed*” itu betul yang membuat demokratisasi di negara-negara non-Barat umumnya begitu sekarat, melainkan distorsi-distorsi politik, ekonomi, dan kulturalnya. “Hak” dan peluang negara-negara non-Barat untuk menikmati evolusi rasionalitas politik mereka dirampas oleh proses evolusi global yang *zero-sum* dan amat timpang itu. Meskipun tidak dalam bahasa setajam ini, ketimpangan itu pulalah yang diingatkan oleh Soedjatmoko sekitar satu dekade yang lalu (Soedjatmoko, 1994:40).

Kesenjangan Dua Kategori Nasion: Kesenjangan Dua Kategori Upaya Demokrasi dan Genealogi-Dua-Kali-Dua Demokrasi

Ada hubungan simbiosis antara nasion dan demokrasi (Emerson, bukan hanya lantaran demokrasi bermula dari abad ke-18 memang sudah tegak di atas negara-nasion (*nation-state*), melainkan karena diskrepansi nyaris binomial dari pertumbuhan atau *genealogy* nasion di dunia. Nasion pertama sekali tumbuh atau mengalami transformasi langsung dari imperium. Inilah yang dialami oleh negara-negara Eropa seperti Inggris, Amerika Serikat, Prancis, dan Belanda. Mereka dapat kita sebut negara-pasca kemaharajaan. Jika demokrasi kita rumuskan sebagai suatu sistem pemerintahan yang otosentris, sifat otosentris itu nasion sesungguhnya berasal dari nasion. Ini terlihat dengan jelas dalam rumusan Ernest Renan maupun Otto Bauer tentang nasion. Otosentrisitas inilah yang memudahkan evolusi atau pertumbuhan rasionalitas politik *checks and balances*. Dengan kata lain, apa yang kita sebut demokrasi sesungguhnya lahir dari kepanjangan dari saling kait antara empat faktor: nasion-demokrasi-otosentrisitas rasionalitas (politik). Inilah yang saya sebut genealogi-dua-kali-dua demokrasi.

Pada negara-negara koloni asing, nasion tidak bertumbuh sebersih rumusan Renan. Mereka tidak memiliki otosentrisitas (*autocentricity*). Sistem ekonomi dan politik mereka ditentukan, tergantung, dan berkiblat pada negara-negara kolonisnya, yang umumnya adalah negara-negara pasca-kemaharajaan di atas. Tiadanya otosentrisitas pada nasion mereka membuat sulitnya rasionalitas politik *checks and balances* tadi untuk tumbuh dan berevolusi. Tanpa pertumbuhan rasionalitas politik demikian, demokrasi dalam pengertian yang sebenarnya mustahil tumbuh. Lantaran dinamika dan determinasi ekonomi-politik

global yang bersifat *zero-sum*, jadilah mereka negara-negara dengan sifat-sifat nasion dan demokrasi yang rancu dan kacau. Negara-negara nasion seperti ini senantiasa sarat dengan kebingungan, irasionalitas, kerawanan, dan distorsi politik (Pabottingi, 2000).

Sejarah politik kedua kategori nasion ini nyaris berbeda bagai siang dan malam. Sejarah politik Amerika Serikat dan sejarah politik Indonesia merupakan contoh yang menarik. Ototentrisitas politik Amerika Serikat sedari awal jelas sangat membantu pertumbuhan rasionalitas politik mereka. Meskipun ia termasuk koloni, namun kategori koloninya sangat berbeda dari Hindia Belanda. Amerika Serikat memiliki kesamaan asal usul dengan kolonisnya dan karena itu lebih tepat disebut dominion, seperti halnya Australia dan Selandia Baru.

Diskrepansi dua kategori nasion ini, dan darinya dua kategori demokrasi, bertambah mula-mula dengan berlakunya Perang Dingin dan kemudian terutama dengan meningkatnya globalisasi. Kiprah ekonomi-politik negara-negara demokrasi maju secara global tidaklah menguntungkan tumbuhnya demokrasi di negara-negara berkembang. Ini ada kaitannya dengan batas-batas visi politik dari negara-nasion itu sendiri serta keniscayaan apa yang saya sebut demokrasi-nasional atau mustahilnya demokrasi internasional. Berdasarkan diskrepansi historis ini aspiran-aspiran demokrasi dari kubu negara-negara berkembang memerlukan kerja dan tekad yang sungguh-sungguh keras, jauh melampaui kerja dan tekad para pendiri demokrasi di negara-negara pasca kemaharajaan.

Wacana-Praktik “Civil Society” sebagai Kemunduran, Redundansi dan Distorsi

Kritik pertama atas wacana “masyarakat warga” mungkin datang dari Adam Seligman. Baginya “masyarakat warga” telah diwacanakan dengan jangkauan yang terlampaui jauh. Baginya tidaklah salah jika sebutan itu digunakan khusus untuk mengacu pada pelbagai gerakan kemasyarakatan, namun tidak untuk kajian makro yang mencakup kajian politik, apalagi ekonomi. Sebutan itu juga telah digunakan sebagai konsep normatif-filosofis tentang masyarakat ideal dan membawakan banyak kerancuan analisis. Seligman menekankan bahwa jika para pewacana semata-mata memaksudkannya untuk pengertian pertama di atas, mereka sebaiknya bertahan saja pada sebutan “demokrasi” atau “kewarganegaraan” (*citizenship*) (Seligman, 1992).

Benarkah gagasan Hollifield dan Jillson bahwa sukses-tidaknya demokratisasi ditentukan oleh kuat-lemahnya “masyarakat warga”? Bisa benar bisa tidak. Ia tidak benar jika kita mengartikan atau mewacanakannya sebagai suatu entitas yang terlepas dari negara. Masyarakat memang bisa dilepaskan dari negara. Akan tetapi begitu kita menyertakan kata “warga”, yang jelas mengacu pada “negara”, ia otomatis menjadi bagian dari “negara”.

Dalam wacana politik klasik maupun semi-klasik, kata “*civil*” atau “*civics*” senantiasa menyangkut dijiwai pelbagai imperatif --nilai-nilai maupun ketentuan ketentuan pokok-- bagi tegaknya negara yang baik oleh para warga negara. Plato, dan terutama Aristoteles, menegaskan bahwa unit sosial terkecil, keluarga, merupakan bagian dari negara. Kontinum

keluarga-negara dijabarkan dengan baik sekali oleh Aristoteles dalam Bab I *Politica* sedemikian rupa sehingga dia dengan cemerlang menukilkan,

Hence it is evident that the state is a creation of nature, and that man is by nature a political animal. And he who by nature and not by mere accident is without a state, is either a bad man or above humanity... (Richard McKeon, Introduction to Aristotle, 1947:556).

Para penganjur “masyarakat warga”, yang banyak mengutip karya klasik Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, mengartikan kata “*civil*” sebagai semata-mata bersifat kemasyarakatan. Mereka tidak cukup teliti membaca bahwa bagi Tocqueville, kata “*civil*” lebih banyak berdenotasi politik. Dia bahkan mensinonimkannya dengan “*liberty*” dan “*federal*”:

The other kind of liberty I call civil or federal; it may also be termed moral, in reference to the covenant between God and man, in the moral law, and the politic covenants and constitutions, among men themselves. This liberty is the proper end and object of authority, and cannot subsist without it; and it is a liberty to that only which is good, just and honest. This liberty you are to stand for not only of your goods, but of your lives, if need be (Tocqueville, 1945:44).

Muhammad AS Hikam menulis sebuah telaah yang bagus tentang jalinan demokrasi dan “masyarakat warga”, termasuk potensi-potensi “masyarakat warga” di Indonesia. Meskipun demikian telaahnya termasuk di antara yang luput menangkap betapa inherennya “negara” di dalam pemahaman Tocqueville tentang konsep “*civil*” tersebut. Hikam menunjuk pada ciri-ciri seperti voluntarisme, keswasembadaan, kemandirian masyarakat, dan di atas semuanya “keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum” (Hikam, 1996:3). Dia tidak menyadari bahwa semua ciri itu merupakan internalisasi syarat-syarat, keniscayaan, dan ketakterpisahan negara dan masyarakat. Para pendiri Amerika Serikat, para penyusun konstitusi koloni-koloni awal di situ, adalah tokoh-tokoh yang sudah tercerahkan secara politik dari pengalaman mereka atau orangtua mereka di Eropa. Kemelesetan pemahaman “masyarakat warga” seperti ini masih terus berlangsung di negeri kita.

Karya klasik John Stuart Mill tentang “*liberty*” juga praktis sepenuhnya sejalan dengan pengertian Tocqueville atas sebutan itu (Mill 1950). Mill juga melihat dengan jeli betapa masyarakat dan negara lebur di dalam “*civility*” dan betapa determinannya negara di situ. Keleburan “*civility*” pada masyarakat dan negara lantaran kontinum antara keduanya itu juga tergambar dalam orasi ilmiah Nurcholish Madjid baru-baru ini (Kompas, 5-6 Oktober 2001). Apa yang disebut “masyarakat madani” atau sifat-sifat *madaniy* oleh Nurcholish sebetulnya disponsori oleh negara di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad.

Dari pemaparan di atas, kita dapat menyatakan terjadinya kemunduran dalam memahami “*civility*” seolah-olah itu tidak terangkum dalam wewenang dan lingkup urusan negara.

Negara jika diawali oleh orang-orang yang dipilih secara benar, yakni berdasarkan keabsahan prosedural dan esensial sekaligus, akan menjadi kekuatan pemberadab terbesar. Sebaliknya, manakala ia diawaki oleh orang-orang tidak dipilih dengan kriteria-kriteria demikian, ia akan menjadi kekuatan pembiadab terbesar seperti yang telah kita alami di masa rejim Orde Baru, yang dampak buruknya masih terus kita rasakan hingga sekarang. Orde Baru dilanda oleh “*incivility*” dan menjadi kekuatan pembiadab terbesar lantaran tiada atau dilanggarnya prinsip saling imbang dan saling kontrol tiga lapis yang di zaman kita kian niscaya, bermula pada lapis pertama. Undang Undang Dasar 1945, konstitusi yang bersifat darurat tidak menjabarkan garis-garis besar dari mekanisme kelembagaan negara kita secara rasional dan koheren. Konstitusi jadinya tak mampu menjadi jangkar bagi negara, yang akhirnya “mengapung” sendiri untuk akhirnya tersangkut kembali pada pelbagai kebijakan dan praktik Hindia Belanda.

Tiadaanya Otosentrisitas: Diskrepansi Masyarakat, Negara, dan Kalangan Dunia Usaha

Lantaran tiadaanya rasionalitas *checks and balances* sejak dari lapis pertama, yaitu antara nasion, konstitusi, dan negara, yang otomatis berlaku pula pada kedua lapis di bawahnya timbullah pelbagai distorsi yang parah dalam kehidupan politik kita. Ini melenyapkan otosentrisitas dari seluruh unsur, lembaga, dan dinamika ekonomi-politik kita. Salah satu distorsi yang parah dan melanggar prinsip otosentrisitas itu terjadi dalam hubungan antara masyarakat, negara, dan kalangan dunia usaha. Masyarakat tidak menyantuni negara, sebab negara pembiadab memang tidak pantas disantuni. Negara tidak menyantuni masyarakat, sebab kerja utamanya memang adalah sebagai apa yang disebut James Scott “*predatory state*” (Scott 1976), dan apa yang disebut oleh Yoshihara Kunio “*rent seekers*” (Kunio, 1988). Kalangan dunia usaha tidak menyantuni masyarakat maupun negara, sebab baginya negara harus dimangsa balik dengan pelbagai cara dan tipu daya, sedangkan masyarakat adalah lahan empuk untuk dimangsa dengan bersekongkol dengan negara.

Pada gilirannya, gerakan “masyarakat warga” di Indonesia juga dilanda distorsi yang tidak kurang parahnya. Lantaran lama dan dalamnya “*incivility*” pada negara, yaitu pada rejim Orde Baru --“*incivility*” yang belum teratasi hingga sekarang-- maka gerakan-gerakan masyarakat yang muncul katakanlah selama 30-an tahun terakhir pun menjauh dari, dan mengambil posisi antagonis terhadap, negara. Dan mereka menjauh, sembari bersandar pada sumber-sumber keuangan dari luar negeri, tidak terkecuali dari negara-negara maju tertentu. Berlakulah kontradiksi internal di dalam tubuh dan jiwa gerakan-gerakan ini. Sementara mereka mengklaim sebagai penjunjung “*civility*”, kebenciannya pada negara membuatnya otomatis menjadi “*uncivil*” dan karena itu pada hakikatnya kehilangan hak sebagai pemangku panji-panji “*civil society*”. Betapun, “*civility*” senantiasa meniscayakan adanya penyantunan pada negara dan segala sesuatu yang terangkum di dalamnya.

Dengan demikian dilanggarlah diktum otosentrisitas yang niscaya pada setiap demokrasi. Kontinum negara-masyarakat seperti ditangkap oleh Aristoteles, Mill, dan Tocqueville tidak berlaku dan tidak dipertahankan. Dengan penyimpangan prinsip otosentrisitas karena

ikut bermainnya unsur negara-negara asing, prinsip dari, oleh, dan untuk rakyat dengan sendirinya tidak berlaku. Gerakan masyarakat warga dan negara menjadi ibarat minyak dan air terhadap satu sama lain. Karena dibiayai pihak-pihak yang sulit terlepas dari motif-motif yang “*uncivil*” terhadap negara-nasion Indonesia, jadilah gerakan-gerakan masyarakat kita banyak ditandai oleh sifat *other-centric*. Dengan pemerintah yang berputar-putar antara apa yang saya sebut *acentricity* dan *other-centricity* dan masyarakat yang juga *other-centric*, sistem pemerintahan demokrasi, yang di dalamnya inheren tata pemerintahan baik amat sulit, bahkan nyaris mustahil tercapai.

Telah terjadi gerakan saling menjauh, jika tidak saling mengkhianati, atau keserempakan meninggalkan demokrasi sebagai sistem politik yang otosentris sebagaimana dirumuskan di atas. Kelima prasyarat demokrasi yang terangkum dalam definisi di awal diskusi kita, yaitu: (1) rasionalitas politik (2) saling imbang dan saling kontrol (3) vertikal maupun horizontal secara yang memenuhi (4) keabsahan prosedural dan esensial di dalam (5) prinsip otosentrisitas yang saling menyantuni menguntungkan, dan memprivilesekan tidak terjadi dalam hubungan antara masyarakat, negara, dan kalangan dunia usaha.

Sejumlah Imperatif Menuju Tata Pemerintahan yang Baik

Seperti sudah diutarakan di atas, diskrepansi historis nasion, pemangku sifat-sifat politik otosentris-titik-tolak rasionalitas politik, adalah demikian tajamnya sehingga dituntut tekad dan kerja ekstra keras pada bangsa kita, yang termasuk di dalam negara nasion pasca-koloni. Ini jauh dari gampang, namun bukan pula mustahil. Setidaknya, saya melihat empat sasaran dari tekad-kerja ekstra keras menuju suatu tata pemerintahan yang baik.

Paling penting dalam rangka penciptaan tata pemerintahan yang baik adalah sebuah konstitusi maju yang otosentris (bertekad sepenuh-penuhnya untuk meningkatkan harkat dan kesejahteraan bangsa kita) yang maju, rasional, koheren. Ini memerlukan diperluas dengan penegasan menyangkut rasionalitas dan hierarki dari keseluruhan sistem perundangan kita. Rasionalitas dan hierarkis perundangan kita mungkin termasuk di antara yang paling rancu pemihakannya pada bangsa sendiri dan paling kacau di dunia. Ia sarat dengan *other-centricity* maupun *acentricity*.

Negara, masyarakat warga, dan kalangan dunia usaha perlu sama-sama menopang upaya pendidikan rasionalitas politik, khususnya rasionalitas demokrasi pada bangsa kita. Mata pelajaran “Pendidikan Demokrasi” misalnya, dapat dimulai sedari tingkat sekolah dasar, yang disertai dengan praktik-praktik demokratis nyata di lingkungan sekolah itu sendiri. Pendidikan demokrasi ini perlu diserempakkan dengan pendidikan bina-nasion (*nation-building*) dengan semangat inklusivistik yang menyantuni hak-hak asasi maupun hak-hak warga negara dan terjauh dari paham-paham politik maupun kultural yang picik. Keserempakan demikian diperlukan lantaran adanya simbiosis antara nasion dan demokrasi dan lantaran parahnya perusakan baik nasion maupun demokrasi mulai pada Demokrasi Terpimpin dan terlebih-lebih di bawah Orde Baru. Berkaitan dengan itu perlu sekali kita menegaskan kembali dasar-dasar yang tercerahkan dari cita-cita kebangsaan kita sembari membersihkannya dari gagasan-gagasan picik yang melengketinya di sana-sini. Pendidikan

demokrasi maupun bina bangsa hanya mencapai hasil yang diharapkan jika ia bertolak dari historisitas negara-nasion kita sendiri, yaitu dari modal-modal politik, ekonomi, kultural yang terkandung di dalamnya.

Badan-badan maupun instansi-instansi pemerintah, gerakan-gerakan masyarakat warga, dan kalangan dunia usaha harus menyadari betul perlunya mengutamakan kebijakan-kebijakan otosentris di dalam rangkaian proyek dan portofolio mereka. Diktum bahwa yang harus paling diuntungkan dalam setiap proyek mereka adalah bangsa kita sendiri, khususnya generasi-generasi mendatang. Penguntungan demikian mesti sudah dilaksanakan mulai dari tingkat gagasan dan perencanaan proyek, jaringan kerja proyek, hingga ke pemeliharaan (*maintenance*) sesudah proyek selesai. Globalisasi bukanlah kartu bebas untuk meninggalkan pengutamaan dan penyantunan sistemik kepada bangsa kita sendiri. Tentu ini mensyaratkan pendidikan dan penguasaan manajemen yang direncanakan dan dilaksanakan secara konsisten dengan sesedikit mungkin biaya yang lepas atau bocor ke luar negeri atau ke luar bangsa sendiri. Kerja sama dengan pihak-pihak asing pasti takkan terelakkan, sebab mereka sudah lama bersikap seperti itu juga, dan memang di situlah pentingnya tekad dan kerja keras itu. Pedomannya sederhana, dalam setiap kerjasama sedapat mungkin bangsa kitalah yang paling diuntungkan dan batas mundur dari target itu tak boleh melebihi posisi sama-sama untung antara bangsa sendiri dengan pihak luar.

SESI PANEL I

A. CIVIL SOCIETY, DEMOCRACY AND THE STATE

- **Democracy, State and Civil Society : The Institutional Foundations of Indonesia Economic Recovery**
Dr. Saisth C. Mishra

B. PERANAN MASYARAKAT MADANI DALAM TATA PEMERINTAHAN

- **Peran Civil Society (Masyarakat Madani)**
Dalam Tata Pemerintahan
Prof. Dr. Sunyoto Usman

- **Diskusi**
 - 1. Tanggapan Peserta**
 - 2. Tanggapan Pembicara**

**DEMOCRACY, STATE AND CIVIL SOCIETY:
THE INSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF
INDONESIAN ECONOMIC RECOVERY**

An annotated exploration of key issues

Dr. Satish Mishra*

Asian Crisis and the Indonesian Transition

In late 1997 the financial crisis in Asia came to Indonesia. It brought with it the sudden collapse of most of Indonesia's best known banks. Large private businesses, builders of the Indonesian economic miracle, soon followed. The State, unable to contemplate the destruction of the country's banks and enterprises decided to bail out the private sector. It had little political choice since for much of the New Order period the boundary between private, military and public interest had been steadily eroded. Issues of moral hazard were blurred into the background. Soon, private debt was converted into public debt. A country which had been long known for its balanced budget policy was driven to contemplating an 8% budget deficit by fiscal year 1998.

This is an old story by now. The new twist is Indonesia's continuing political and institutional evolution. The ground swell of public sentiment which led to the demise of the New Order set in motion a search for a suitable system of democracy. This has led to the redefinition the relationship between central and local government, between different branches of the state (parliament, executive and judiciary), and between state organizations and voluntary citizen's association, commonly known as civil society. Such sweeping structural shifts in Indonesia's political framework, in addition to its devastated economy, could not but have direct consequences for its economic planning and policy making systems. The Propenas replaced the Repelita. Social, cultural and political variables explicitly entered the policy matrix. Good governance became a short hand for a system-wide institutional overhaul. Poverty was redefined to include concepts of freedoms and capabilities. Judicial and security sector reform moved to the front of the development agenda. Declining public confidence in the ability of the state to deliver basic services and rekindle employment was reflected in the search for overarching causes of the crisis. Clean government and the establishment of an ethical civil service became conceptually popular but practically difficult responses to this public mood.

The above litany of woes and alternative responses, part of Indonesia's total transformation, constitute an analytical and statistical nightmare for state officials who are tasked with

* Head of United Nations Support Facility for Indonesian Recovery (UNSFIR).

implementing an operationally more difficult and conceptually less certain set of policies and instructions. It is not surprising that many civil servants find themselves asking fundamental questions relating to the meaning of good governance, the precise impact of corruption on economic performance, the international experience on political decentralization, on the factors affecting the eruption of social violence and the underlying reasons for Indonesia's painful climb out of the economic crisis compared to other crisis affected countries of the East Asian region.

How do we begin to derive order out of such a seemingly chaotic set of questions, concerns and responses? What analytical concepts and tools are best set to provide us with a road map through the economic and political minefield that is so characteristic of Indonesia today? The purpose of today's presentation and the subsequent paper on which this is based is to elucidate a critical organisms framework for a large set of Indonesian development problems in the aftermath of the Asian financial crisis. Such a framework is embedded in the title of today's discussion: "Democracy, state and civil society". My purpose here today is to explore some of the linkages in the chain binding the two elements, state and civil society, which in turn form the core of what functioning democracies are and do.

Democratic Consolidation and Economic Recovery

The conclusion offered here is relatively straight forward. It is that consolidation of Indonesia's emerging democracy is the best instrument for the creation of a competitive, rules based market economy, (emphasized in the forthcoming UNDP/BPS/BAPPENAS: *National Human Development Report*) It is also the only vehicle for creating a set of stable institutions by which disagreements and ensuing disputes can be managed without open social conflict. Consolidation of democracy is also the most critical ingredient in finding a socially just and acceptable method of sharing the enormous costs of the crisis by different segments of society and between present and future generations.

The central reason for ascribing such a key instrumental role to democracy in Indonesia's road out of the crisis is because the consolidation of democracy is not just about the enactment of new laws and establishment of new organizations. It is not about the multiplication of commissions of inquiry, of public audits and rules of financial prudence, nor about the frequency and procedures of elections. Stripped to bare essentials, democracy is a "process" by which the will and preferences of the majority of a country's citizens, circumscribed by core values of human rights and equality of political status,² is translated into public policy and national law to which the ordinary citizen displays a habitual obedience. Such obedience is based in most constitutional societies not just due to the

² An important mechanism to ensure that democracy does not turn from a system of majority government to one of minority repression.

coercive power of the state but due to the fact that "behind power lies authority and behind authority some conception of legitimacy or right"³.

The 20th Century was called the democratic century not just because more countries than ever adopted a democratic system of government in some form or other, although there were many reversals. Behind this changing political order⁴, was a fundamental shift in notions of legitimacy. Pluralist democracy became as a result a universally accepted way for states to acquire political legitimacy and for governments to expect obedience from its citizens to constitutionally enacted laws. So much of the new vocabulary in Indonesia today: governance, participation, rule of law, decentralization, human and civil rights is a reflection of this world-wide shift of political opinion and values.

How does this relate to questions of democracy and economic recovery in Indonesia today?

The answer lies in the exploration of three sets of propositions. **First**, major economic crises bring about unprecedented changes in both absolute and relative income and asset distribution. The most difficult element in implementing deep structural economic reforms is not so much an absence of techniques, but in balancing, and being seen to balance, the interest of the losers and the winners. Democracy is currently the only political system capable of generating a social consensus which might be considered both just and legitimate.

Second, an important cause of the economic crisis in Indonesia was the presence of a patron-client business relationships for much of the post-independence period. This led to the worst form of state corruption and the persistent ignoring of even the simplest of prudential rules of borrowing and investment behavior. The result was the emergence of politically protected monopolies. Dismantling such a system and ensuring a level playing field for all market participants requires a political system in which decentralized political decision making complements decentralized economic decision making. This can most readily be provided under a democratic polity.

Third, a democratic polity is the one most likely to keep politics from being dominated by sectional interests such as the military or being driven by the ideology of a particular class. This in turn provides protection against the possibility of diverting a large share of public resources towards unproductive military expenditures. It also discourages the practice of forced savings and ever rising levels of overall investment such that the interest of present day consumers is sacrificed to ever higher anticipated future growth. Recent studies of the influence of democracy on economic growth argue that political democracies avoid large

³ See Benn and Peters (1959), chapter 12, " Sovereignty and the moral basis of state supremacy", p. 261.

⁴ See Huntington's famous book "The Third Wave" which outlines the growth of new democracies in the second half of the 20th century.

social upheavals. As a result democracies are characterized by more stable and sustained growth paths.

Acceptance of the validity of the link between democracy and economic recovery in the Indonesian context, leads to the obvious question: what is the relationship between democracy, state and civil society? The answer to this question has great importance not only for the overall direction of public policy but also of the instruments of policy determination such as economic planning. This is of obvious and immediate interest to today's audience.

Democracy, state and civil society

Democracy

- Democracy more than a way of changing governments through periodic elections. These are necessary but not sufficient conditions. Neither is it simply a way of adding to the legitimacy of the state. "Properly understood, democracy is more than a regime; it is more *an interacting system*. No single arena in such a system can function properly without some support from one, or often all, of the other arenas." (Linz and Stepan, 1996)
- *Five key parts of an interacting system*: civil society, state bureaucracy, political society, e.g. political parties, rule of law, economic society (network of regulatory laws and structures that mediate between state and markets). This precludes the possibility of existence of consolidated democracies existing in command economies. A well regulated and competitive market economy is part of the interactive system of a stable and effective democracy.
- If defined as in interactive system, democracy can exist in different forms in specific historical and cultural contexts. We therefore speak of different forms or models of democracy: e.g. elitist/deliberative.
- Consolidating democracy therefore involves improving *the quality of democracy* and not just creating a legal framework of rules and restrictions. Much of this is covered under the rubric of good governance.

Civil Society

- Civil society, in the form of voluntary associations, has always existed. Oldest form of social organization.
- Decline of locality and kinship associations only declined with the rise of the modern state only 400-500 years ago.

- In democratic societies civil society fulfils a range of critical functions: this view summarized in this quotation: "A robust civil society, with the capacity to generate political alternatives and to monitor government and state can help transitions get started, help resist reversals, help push transitions to their completion, help consolidate and deepen democracy" (Linz and Stepan, 1998).
- By being a counterweight to state authority, civil society can help to maintain "the delicate balance of authorities" that some have argued is the most defining characteristic of democratic systems. Others claim that the contribution of civil society is vital in emerging democracies. "If state authority is not to overwhelm all opposition, the authority of the aristocrat must be replaced by that of the great associations" (Benn and Peters, 1959).
- But to accomplish its vital role in a democracy, civil society organizations must enjoy legal status and personality.
- These are general propositions. On the ground, civil society exhibits wide variation and division. Indonesia experienced considerable growth of civil society since the fall of the New Order. Questions of composition, location, function etc vital for practical policy. Should we drop the use of the term civil society altogether?

The State

- Concept of modern state only dates back to the last 400 years. Linked to notions of sovereignty which emphasis on power to make laws and to an exclusive right to use force.
- In developing country and cold war contexts attention pressure to roll back the state which was considered as predatory. The pendulum has swung. Now thinking evolved to bringing the state back in. Societies need to be governed. This need must be balanced with other needs such as freedom of speech and association.
- 1997, World Development Report (World Bank) on the "state in a changing world". Made the important point that "An effective state is vital for provision of goods and services --and the rules and institutions-- that allow markets to flourish and people to lead healthier, happier lives. Without it, sustainable development, both economic and social is impossible". For this the state needs to pay attention not just to economic but to "*social fundamentals*" by ensuring that no segments of society are marginalized. This breeds social conflict. The state seen in this light was not a "minimalist" state, but a developmental one.
- Modern thinking about the state in democracies is that of a rule setter, a facilitator, an umpire of competing interests, and of a protector of vulnerable groups. It is also the

most important provider of public goods such as defense, education and environmental protection. In consolidated democracies the state has been very large: public expenditure accounts for 40-50% of GDP. State policy has therefore an overwhelming impact on social and material life.

Democratic Consolidation and State/Civil Society Interactions

The collapse of the New Order has focussed attention on reform of state institutions: parliamentary reform, civil service, decentralized government, judiciary etc. The aim is to make the state more effective and transparent. To ensure democratic consolidation however, *a reform agenda for both state and civil society is required*. Need to move away from cold war concepts of civil society as being inherently confrontational to state.

Task now is not to bring down old regimes as in Eastern Europe e.g. Poland, but to improve the quality of democracy.

- Needs clear recognition that in democracies the state is the legitimate representative of the citizenry. A critical part of that function is to ensure that the same rules of the game apply to all social segments and actors. As such the state may place limitations on the freedom of association in a number of cases: self defense, protection of non-members of associations, to meet the interests of association members, in case of conflict between associations e.g. industrial disputes.
- Regulation also in the context of providing legal status to civil society organizations.
- These issues of regulation exclude broader issues of composition of civil society so that it can contribute more fully to democratic consolidation.
- Need to underscore the point that in civil society and the state are both essential parts of the interacting system of democracy. Exclusive attention to one at the cost of the other will delay democratic consolidation and in the Indonesian context, the onset of a sustainable economic and social recovery.

PERAN CIVIL SOCIETY (MASYARAKAT MADANI)

DALAM TATA PEMERINTAHAN

Prof. Dr. Sunyoto Usman*

Pendahuluan

Salah satu ide penting yang melekat dalam konsep *civil society* adalah keinginan memperbaiki kualitas hubungan antara masyarakat dengan institusi sosial yang berada pada: sektor publik (pemerintah dan partai politik), sektor swasta (pelaku bisnis) dan sektor sukarela (lembaga swadaya masyarakat, organisasi keagamaan dan kelompok profesional).⁵ Secara politis, melalui konsep *civil society* dapat diciptakan bentuk hubungan yang kurang lebih simetris, sehingga kondusif bagi terciptanya demokrasi. Dasar asumsinya adalah apabila negara terlalu kuat, negara adi kuasa, tetapi masyarakat lemah, maka proses demokratisasi akan *stagnant* atau berjalan di tempat. Secara ekonomis, melalui konsep *civil society* dapat dibangun kegiatan dan hubungan ekonomi yang menciptakan kemandirian. Pesan ideologis yang melekat di dalamnya adalah tidak ada monopoli negara, tidak ada manipulasi, juga tidak ada dominasi pemilikan bagi kelompok yang kuat terhadap kelompok yang lemah. Kemudian secara sosial, melalui *civil society* dapat dibangun keseimbangan kedudukan dan peran orang sebagai individu dan sebagai anggota masyarakat, atau keseimbangan antara *individual participation* dan *social obligations*. Dalam konteks ini, konsep *civil society* kurang lebih sama dengan pengertian *gemeinschaft* (paguyuban) atau *mezzo-structures*⁶ yaitu bentuk pengelompokan sosial yang lebih kompleks daripada bentuk keluarga tetapi juga tidak terlalu kaku, tidak terlalu formal, seperti lazim dikembangkan oleh negara. Pesan ideologis yang terendap di dalamnya adalah memerdekakan orang atau menumbangkan pelbagai bentuk penjajahan terhadap kehidupan manusia, sehingga dapat dibangun solidaritas sosial, atau perasaan menjadi satu kesatuan dalam rasa sepenanggungan.⁷

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

* Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.

⁵ Seligman, Adam B., *The Idea of Civil Society*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1992, pp.15-58.

⁶ Sztompka, Piotr, 'Mistrusting Civility: Predicament of a Post-Communist Society', dalam Jeffrey C. Alexander (ed.), *Real Civil Societies, Dilemmas of Institutionalization*, 1998, p.191.

⁷ Budiman, Arief, *State and Civil Society*, The Publications Officer, Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, Clayton, Victoria, 1990, pp. 5-9

kemauan rejim yang berkuasa (*the ruling class*). Ketika kedudukan rejim yang berkuasa terlalu dominan, institusi birokrasi tidak dapat secara optimal melayani publik, karena selalu memperoleh pelbagai macam tekanan. Keadaannya menjadi semakin runyam ketika rejim yang berkuasa tersebut mencanangkan strategi “politisasi birokrasi” yang menempatkan para birokrat menjadi aparat yang harus loyal pada rejim.

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

Dengan demikian, pembahasan masalah *civil society* terkait dengan persoalan eksistensi hak, peluang dan kemampuan masyarakat. Pembahasan masalah *civil society* terkait dengan upaya menegakkan kembali *the civil rights* atau menciptakan masyarakat yang di sana negara tidak lagi maha atau adi kuasa. Meskipun demikian bukan berarti bahwa *civil society* mengembalikan keadaan menjadi *natural society*, yang ketika itu tidak ada negara. *Civil society* tetap memandang penting kehadiran negara. Hanya saja tidak seperti pada *political society* yang meletakkan peran negara pada posisi yang sangat dominan atau adi kuasa, *civil society* berusaha menciptakan interaksi antara negara dan masyarakat dilekati interdependensi, saling mengisi dan saling menguntungkan satu sama lain. Nilai penting yang melekat dalam *civil society* adalah partisipasi politik dalam arti peran masyarakat sangat diperhitungkan dalam proses pengambilan keputusan publik atau masyarakat dapat mewarnai keputusan publik. Di samping itu juga ada akuntabilitas negara (*state accountability*) dalam arti negara harus bisa memperlihatkan kepada masyarakat bahwa kebijakan publik yang diambil sesuai dengan ketentuan yang berlaku, efisien (mengeluarkan *resources* secara proporsional dengan hasil optimal) dan efektif (tidak merusak atau bertentangan dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat).

Selanjutnya, ide *civil society* menghendaki institusi-institusi yang berada pada sektor publik, sektor swasta maupun sektor sukarela adalah berbentuk forum-forum yang representatif atau berupa asosiasi-asosiasi yang jelas arahnya dan dapat dikontrol. Forum

atau asosiasi semacam itu bersifat terbuka, inklusif dan harus ditempatkan sebagai mimbar masyarakat mengekspresikan keinginannya. Melalui forum atau asosiasi semacam itu *civil society* menjamin adanya kebebasan mimbar, kebebasan melakukan diseminasi atau penyebaran luasan opini publik. Itulah sebabnya seringkali dinyatakan bahwa *civil society* adalah awal kondisi yang sangat vital bagi eksistensi demokrasi. Kendatipun karakteristik *civil society* bertentangan dengan karakteristik *political society* (yang menempatkan negara pada posisi sentral), namun tidak berarti bahwa *civil society* harus selalu melawan negara atau harus menghilangkan rambu-rambu politik yang telah dibangun oleh negara, jadi status dan peran negara tetap diperlukan.

Masyarakat Tidak Berdaya

Selama ini wajah dan kinerja institusi birokrasi publik kita kurang menggembirakan, dan derajat kepercayaan masyarakat kepada institusi birokrasi kita sangat rendah. Institusi birokrasi publik kita sebenarnya adalah warisan produk kolonial Belanda yang pada awalnya lebih melembagakan hirarki pengelolaan melalui konsentrasi fungsi politik dan fungsi administrasi. Ketika itu Belanda mengembangkan sistim pemerintahan yang sangat sentralistis. Karena itu meskipun lapisan atas pribumi (bangsawan) diberi kesempatan duduk dalam tampuk pemerintahan di tingkat lokal, namun pelbagai keputusan publik yang dianggap krusial tetap di bawah kendali atau atas persetujuan kolonial Belanda. Dengan kata lain birokrasi publik pada saat itu bersifat patrimonial dan lebih mementingkan kehendak atasan daripada aspirasi anggota masyarakat. Rekrutmen aparat birokrasi juga tidak berdasarkan motivasi dan kapabilitas, tetapi lebih di dasarkan pada kombinasi *kinship* dan ikatan personal, jadi kurang mengedepankan faktor kemampuan atau prestasi. Belanda memang memberi kesempatan institusi-institusi tradisional (lokal) untuk ikut berpartisipasi mengatur kebutuhan publik, namun Belanda tidak pernah memberikan pendidikan politik yang baik. Belanda misalnya tidak pernah menciptakan situasi kondusif bagi berkembangnya kelompok-kelompok kepentingan dan partai politik yang bisa mengontrol kekuasaan birokrat.

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

Sejak awal tahun 1970-an, pemerintah juga berusaha keras menguasai pemerintahan di semua level (pusat, provinsi, kabupaten sampai desa). Dengan cara demikian harapannya adalah membalik arah semua kebijaksanaan Presiden Soekarno di bawah panji demokrasi

terpimpin. Pendulum politik dan ekonomi dicoba digerakan pada arah yang sangat berlawanan, dengan dukungan kekuatan militer. Meskipun proses perjalanannya tidak *smooth*, namun dirasakan sangat tepat, karena dalam waktu yang tidak terlalu lama dapat mengatasi krisis ekonomi dan politik. Bantuan dari negara-negara barat terus mengalir. Pinjaman dana dengan bunga lunak dari berbagai macam lembaga dan badan internasional berdatangan. Kondisi ekonomi di dalam negeri membaik. Laju inflasi yang pada pertengahan tahun 1960-an mencapai lebih dari 600% dapat ditekan menjadi sekitar 15%. Kebutuhan pangan tercukupi, paceklik dapat teratasi dan penyakit busung lapar tidak pernah terdengar lagi. Kendatipun begitu, masalah ekonomi sebenarnya tidak seutuhnya dapat terjawab, sebab akibat masuknya barang-barang impor (yang terkait dengan program stabilisasi ekonomi) telah merusak pasar produksi dalam negeri. Pada saat itu cukup banyak jumlah pengusaha pribumi yang kemudian bangkrut dan gulung tikar akibat kalah bersaing.

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

Selama ini para birokrat, terutama di daerah, kebanyakan masih berfungsi sebagai "pencerita" tentang apa yang dilakukan rejim yang berkuasa, pemberi informasi kepada masyarakat tentang program-program yang menjadi prioritas rejim yang berkuasa, atau malah seringkali menjadi pembujuk masyarakat agar mereka percaya terhadap apa yang dilakukan oleh rejim yang berkuasa. Bahkan birokrasi publik di daerah selama ini telah terjebak menjadi aparat yang menyebabkan arus komunikasi tidak lancar dan terbuka. Para birokrat kita secara berlebihan melakukan peran pengontrol informasi, sehingga informasi yang terartikulasi adalah informasi seperti keinginan rejim yang berkuasa. Segala bentuk strategi pembangunan ekonomi dan politik yang dipilih oleh rejim yang berkuasa dianggap

serba baik, serba aman, serba sukses, padahal masyarakat luas tahu bahwa strategi tersebut tidak mendatangkan keadilan, kemandirian dan kesejahteraan. Seperti telah disebutkan di depan posisi birokrat menjadi sangat marginal dan hampir tidak memiliki "*bargaining power*".

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

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

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

Salah satu penyebab yang menciptakan peran politik DPRD lemah adalah struktur pemerintahan daerah seperti dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974. Pada

salah satu bagian dari undang-undang ini antara lain disebutkan bahwa DPRD adalah mitra pemerintah daerah dan dalam struktur pemerintahan dicantumkan pula pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Konstruksi konsep pemerintahan semacam itu konon lahir dari pengalaman masa lalu yaitu tatkala kepala daerah dan DPRD terpisah malah sering terjadi konflik. Pada saat itu jalan pemerintahan di daerah kerap tersendat karena pihak eksekutif dan legislatif tidak kompak. Ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tersebut pada awalnya memang mampu meredam terjadinya konflik. Tetapi dalam perkembangannya secara struktural ternyata DPRD berada di bawah Menteri Dalam Negeri. Implikasinya kemudian adalah bukan hanya legislatif tidak bisa mengontrol eksekutif, melainkan juga DPRD tidak memiliki jalur kuat yang menghubungkannya dengan rakyat. DPRD tidak lebih sekedar jawatan yang dalam segala gerakannya harus seirama dan menyesuaikan diri dengan kemauan, program atau kebijaksanaan yang lebih dahulu dicanangkan oleh pemerintah daerah.

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

Era reformasi dan transisi

Ketika negara sangat adi kuasa, atau dalam posisi yang sangat dominan dan meminggirkan masyarakat, bentuk respons yang berkembang dalam masyarakat terutama adalah penguatan dan idealisasi *the private*. Pilihan strategi perjuangannya adalah melakukan gerakan moral, dengan menekankan diri pada kegiatan pembelaan, sehingga masyarakat dari segala bentuk penindasan. Kegiatan yang dilakukan antara lain adalah mengidentifikasi hak-hak masyarakat yang dirampas, kemudian membangun kesadaran bahwa hak-hak tersebut harus dikembalikan lagi. Dengan kata lain gerakan mereka adalah memberi tekanan pada membangun atensi, oleh karena itu persoalan *claim* kerap kali sangat ditonjolkan. Forum utama kegiatan semacam itu adalah media massa (baik cetak maupun elektronik), dan berusaha menempatkan diri sebagai *broker* yang menjembatani kemauan masyarakat dengan kepentingan pemerintah. Di samping itu juga dibangun jaringan yang dapat memonitor isu-isu dan kasus-kasus aktual yang terjadi dalam masyarakat, sehingga pelbagai bentuk tindakan yang dilakukan memiliki kadar visibilitas yang tinggi. Bersamaan dengan itu sebetulnya ada pula yang melakukan gerakan politik. Pilihan strategi perjuangannya adalah menciptakan aksi protes, memobilisasi dukungan masyarakat dan mencampuri

urusan kekuasaan. Posisi yang dikembangkan bukan lagi sebagai *broker* tetapi sebagai aktor politik.

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

Pertama adalah masalah *public trust*. Selama ini institusi birokrasi publik kita bekerja hampir tidak disertai mekanisme kontrol eksternal baik dari pihak institusi politik (partai dan legislatif) maupun dari media massa dan kelompok kepentingan. Kalaupun dahulu pernah ada, kontrol eksternal itu lebih sering palsu, tidak jujur, dan hanyalah sebuah rekayasa untuk menyenangkan atau mengelabui masyarakat. Hal ini terjadi karena pada saat itu rejim yang berkuasa berada pada puncak strata, dan dengan sewenang-wenang memanfaatkan kekuasaan yang dimiliki untuk kepentingan politiknya sendiri. Institusi birokrasi dan institusi politik tidak netral, tidak mampu melakukan fungsi kontrol, dan menjadi kepanjangan tangan rejim itu. Oleh karena kontrol eksternal hampir tidak ada, maka rejim penguasa serta aparat pemerintah di bawahnya sangat leluasa melakukan korupsi dan pelbagai bentuk penyimpangan lain yang merugikan hak-hak masyarakat. Konsekuensi yang terlihat sekarang adalah terjadi apa yang lazim disebut *public distrust* yang membuat segala bentuk kebijakan pemerintah selalu dicurigai, sehingga sulit membangun komitmen anggota masyarakat. Benar memang pemerintah yang sekarang sudah memperoleh legitimasi yang kuat karena dipilih oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui Pemilu yang cukup demokratis. Tetapi karena masih banyak warisan masalah politik yang belum dapat diselesaikan dengan tuntas, maka masih sulit menciptakan *public trust*.

Kedua adalah masalah *clientelisme* yang melekat dalam interaksi antara pemerintah dan pelaku bisnis atau pengusaha. Sedikitnya ada dua macam tipe pengusaha yaitu: (1) *the client bourgeoisie* atau pengusaha yang tumbuh besar dengan fasilitas yang diberikan pemerintah, dan (2) *the entrepreneurs* atau pengusaha yang tumbuh dan berkembang atas etos dan kemampuannya sendiri. Selama ini yang berkembang adalah tipe pengusaha *the client bourgeoisie*. Pengusaha tipe ini pada umumnya tidak memiliki *skill* yang baik dalam melakukan bisnis yang kompetitif. Mereka sangat tergantung pada kekuatan dan kemurahan penguasa, sehingga yang mereka kembangkan sebenarnya bukan nilai bisnis yang bisa mengembangkan usaha, tetapi lebih pada bagaimana mengembangkan hubungan baik dengan penguasa. Mereka sangat diuntungkan ketika penguasa memonopoli pasar dan

berbagai perlakuan khusus dalam kegiatan bisnis. Sebaliknya, tipe pengusaha yang kedua (*the entrepreneurs*), kendatipun mereka memiliki *skill* yang cukup namun mereka tidak mudah mengembangkan usahanya. Mereka selalu kalah bersaing kecuali harus menjadi bagian dari pemerintah sebagaimana yang dilakukan oleh *the client bourgeoisie*. Pada era reformasi sekarang memang sudah mulai terjadi keterbukaan dalam dunia bisnis, tidak ada lagi monopoli yang berlebihan dari penguasa. Tetapi situasinya masih jauh dari yang diharapkan bagi terciptanya *civil society*, karena dunia bisnis kita sebenarnya masih banyak dikuasai oleh *the client bourgeoisie* tersebut.

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

Lalu upaya apakah yang seharusnya kita lakukan untuk mengikis faktor-faktor tersebut, sehingga proses menciptakan *civil society* dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan? Tidak mudah menjawab persoalan ini. Untuk membangun *public trust*, antara lain harus ada komitmen semua pihak untuk menyelesaikan warisan masalah politik yang masih ada, terutama harus ada keberanian memberikan sanksi kepada biang keladi dari masalah politik tersebut. Untuk menghilangkan *clientelism*, antara lain harus ada transparansi dan mekanisme yang jelas dalam membangun akses pada modal dan pasar. Kemudian untuk melemahkan patrimonialisme harus ada pendidikan politik yang memungkinkan setiap anggota masyarakat memperoleh hak-hak politiknya. Di samping itu juga perlu dikembangkan lembaga-lembaga sosial yang memungkinkan anggota masyarakat dapat mengembangkan kreativitasnya dan terjembatani kepentingan politiknya. Pandangan yang dilontarkan di sini adalah sebuah tawaran yang masih bersifat hipotetis dan *debatable*. Seberapa jauh tawaran pemikiran itu menyentuh persoalannya, mari kita diskusikan bersama.

Daftar Bacaan

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

DISKUSI SESI PANEL I

Panelis : 1. Dr. Satish Mishra
2. Prof. Dr. Sunyoto Usman

Moderator : Dr. Ir. Joyo Winoto, M.Sc.

TANGGAPAN PESERTA

1. **Tri Pranadji**
Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor

Terdapat dua kata kunci yang mengemuka yakni keseimbangan dan otonomi yang menjadi syarat bagi terciptanya masyarakat madani di Indonesia. Sementara dari tinjauan internasional, tatanan hubungan antar bangsa saat ini ditandai oleh ketidakseimbangan, sebagai contoh Indonesia harus tunduk pada keinginan IMF agar dapat segera keluar dari krisis, hal ini tentu saja mengurangi otonomi Indonesia. Padahal seharusnya konsep keseimbangan ini bukan hanya menjadi agenda Indonesia saja, khususnya dalam hubungan antara masyarakat madani dan negara namun harus juga menjadi agenda internasional serta bukan menjadi konsep yang dikotomis dalam penerapannya.

2. **M. Yusuf**
Pusat Studi Pengembangan Kawasan dan Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran

Saat ini masalah penegakan hukum belum berjalan dengan baik ditandai dengan masih terdapatnya beberapa oknum pejabat yang masih bercokol dalam pemerintahan. Oleh sebab itu seminar diharapkan dapat menghasilkan kerangka pemikiran atau model menegakan hukum dengan bertumpu pada hubungan dan keterkaitan antara masyarakat madani, pemerintah dan sektor swasta.

Selanjutnya, masalah penegakan hukum erat kaitannya dengan masalah moral di lingkungan pejabat pemerintah baik legislatif maupun eksekutif. Dengan demikian, perlu dibuat agenda kerja agar pelaksanaan penegakan hukum tersebut berjalan dengan baik. Agenda tersebut harus memuat masalah-masalah:

- a. Bagaimana meningkatkan moral para pejabat pengelola negara?
- b. Bagaimana meningkatkan masalah penegakan hukum?
- c. Masalah transparansi anggaran dalam pengelolaan program-program/ proyek-proyek pemerintah.
- d. Bagaimana meningkatkan kejujuran para pengelola negara.

3. **Gunawan**

Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Depdagri

- a. Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 istilah pemerintahan menunjuk pada legislatif dan eksekutif, sedangkan istilah pemerintahan merujuk pada semua unsur yang ada di suatu wilayah.
- b. Memahami apa itu masyarakat madani masih membingungkan, namun yang paling penting adalah memahami siapa dan bagaimana peran dan fungsi masyarakat madani dalam menciptakan hubungan antara sektor swasta, sektor publik dan masyarakat pada umumnya.
- c. Seyogyanya seminar bertujuan bukan hanya untuk membantu aparat pemerintah memiliki pemahaman tentang bagaimana berinteraksi dengan masyarakat madani tetapi juga sebaliknya.

4. **dr. Lily I. Rilantono**
Ketua Umum Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia (YKAI)

Untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dibutuhkan pergeseran paradigma hubungan antara masyarakat madani dan pemerintah, dari *versus* menjadi kemitraan. Agar pergeseran paradigma ini terjadi dengan baik tentunya perlu ditumbuhkembangkan budaya demokrasi di semua tingkat masyarakat dan penanaman budaya demokrasi tersebut harus dilakukan sedini mungkin, dimulai dari pendidikan di rumah dan kemudian di sekolah. Dengan kata lain pendidikan harus dilakukan secara menyeluruh dan sedini mungkin sehingga mampu melahirkan pergeseran paradigma dan *mindset* tertentu dalam masyarakat, termasuk budaya demokrasi.

Sehubungan dengan hal tersebut, investasi bidang pendidikan harus mendapatkan porsi yang memadai, padahal saat ini alokasi anggaran sangat minim. Adapun agenda lebih lanjut berkenaan dengan upaya pergeseran paradigma tersebut, dapat dibagi menjadi dua agenda yakni: (1) agenda jangka pendek berupa penyelamatan (*rescuing*). Dalam tahapan ini diharapkan para elit dapat menjadi panutan bagi masyarakat dalam berdemokrasi; dan (2) agenda jangka panjang, yakni agenda yang menyangkut bagaimana mengembangkan masyarakat madani melalui perubahan budaya politik masyarakat dengan cara penanaman pendidikan budaya demokrasi sejak dini sehingga diharapkan di masa mendatang masyarakat Indonesia sudah terbiasa dengan budaya demokrasi, terutama dalam mengutarakan pendapat.

5. Hariyoso

Asosiasi Pemerintah Propinsi Seluruh Indonesia (APPSI)/Dosen Institut Ilmu Pemerintahan/Wakil Direktur Program Pasca Sarjana Institut Ilmu Pemerintahan.

Bagaimana menentukan definisi yang tepat terhadap pengertian dan penerapan *good governance* di Indonesia dikaitkan dengan ketersediaan aturan yang mendukung, sebab di Indonesia hubungan antara tiga pilar (*civil society*, pemerintah, sektor usaha) belum diatur sedemikian rupa sehingga banyak terjadi tumpang tindih peran.

TANGGAPAN PEMBICARA

1. Satish C. Mishra

- a. Hubungan antara negara dan masyarakat madani bukan hanya menjadi agenda nasional, namun telah menjadi agenda internasional. Hal tersebut dapat dilihat dari munculnya negara-negara demokrasi di abad ke-20, sehingga dapat dikatakan abad ke-20 adalah abad demokrasi. Karena demokrasi mencirikan adanya hubungan interaksi antara negara dan masyarakat madani, yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana merumuskan kerangka nasional sehingga aktivitas masyarakat madani dapat terlaksana dengan baik.
- b. Pengertian *governance* dan *government* dapat dibedakan dengan mudah. Pengertian *government* menunjuk pada aktivitas eksekutif yang dilakukan oleh para pejabat pemerintah, sedangkan pengertian *governance* mengacu pada semua aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah terhadap masyarakat madani. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengertian *governance* lebih luas dari pada *government*.
- c. Demokrasi bukan hanya dinilai dari tersedianya aturan dan regulasi, kebebasan berbicara dan sebagainya, namun yang lebih penting dan menjadi aspek utama adalah adanya budaya demokrasi yang hidup di masyarakat.

2. Sunyoto Usman

- a. Membangun kemitraan antara masyarakat madani dan negara membutuhkan agenda atau haluan yang jelas. Agenda tersebut harus menjadikan aturan hukum sebagai panduan sehingga diharapkan dengan penegakan hukum dapat tercipta masyarakat yang disiplin. Saat ini terjadi pelanggaran-pelanggaran disiplin di masyarakat, misalnya sering ditemukan para pejabat publik yang perilakunya berorientasi profit padahal seharusnya berorientasi nonprofit atau masyarakat madani yang seharusnya menyuarakan kepentingan masyarakat tetapi sering berperilaku sebagai birokrat.
- b. Membangun etika yang berasal dari dan untuk masyarakat yang berkembang sesuai dengan dinamika masyarakat sangat diperlukan namun tidak harus dibakukan. Karena pembakuan etika akan membunuh perkembangan etika itu sendiri. Selanjutnya, pendidikan etika perlu diperkenalkan sejak dini dengan dimasukkannya muatan etika dalam kurikulum pendidikan nasional.

**PERAN PEMERINTAH BERMITRA DENGAN MASYARAKAT MADANI:
PENGALAMAN DALAM PELAKSANAAN
PROGRAM-PROGRAM JPS**

Dr. Ir. Dedi M. Masykur Riyadi*

SESI PANEL II

A. PENGALAMAN PEMERINTAH BERMITRA DENGAN MASYARAKAT MADANI

- **Peran Pemerintah Bermitra dengan Masyarakat Madani :
Pengalaman dalam Pelaksanaan Program-Program JPS**
Dr. Ir. Dedi M. Masykur Riyadi

- **Membangun Kemitraan dalam sebuah Civil Society
Menuju Good Governance, Konsep dan Implementasi**
Bambang Susanto Priyohadi

B. PENGALAMAN MASYARAKAT MADANI BERKENAAN DENGAN PELAYANAN DI SEKTOR PUBLIC

*Dr. Daniel Dhakidae
Zoemrotin K. Susilo*

- **Diskusi**
 1. **Tanggapan Peserta**
 2. **Tanggapan Pembicara**

I. Latar Belakang

Pada Bulan April 1999 di Jakarta diadakan konsultasi antara pemerintah dan sekitar 300 organisasi non pemerintah (LSM, perguruan tinggi, serta organisasi massa, perempuan dan agama) mengenai implementasi program-program Jaring Pengaman Sosial (JPS). Pertemuan ini menghasilkan 13 (tiga belas) butir rekomendasi atas perbaikan pengelolaan JPS, yang kemudian disarikan menjadi 5 (lima) pokok kebijakan “pengamanan” (*safeguarding*) JPS, yaitu:

1. Transparansi dan peningkatan cakupan diseminasi informasi;
2. Penerapan sistem penanganan pengaduan masyarakat;
3. Penerapan sistem pelaporan yang berdasarkan pencapaian target indikator kinerja;
4. Verifikasi independen atas laporan pengelola program; dan
5. Peningkatan keterlibatan masyarakat dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi program-program JPS⁸.

Salah satu pewujudan butir pengamanan yang kelima, Tim Koordinasi Pengelolaan Program-Program (TKPP) JPS di kabupaten/kota ditugasi untuk memfasilitasi pembentukan Forum Lintas Pelaku (FLP) di wilayahnya.

II. Pembentukan Forum Lintas Pelaku (FLP)

Kehadiran FLP sendiri tidak dapat dilepas dari perbaikan mekanisme pemantauan dan pengamanan (dikenal sebagai “*safeguarding*”) atas program-program JPS yang mulai diterapkan pada tahun anggaran 1999/2000. Belajar dari pengalaman JPS generasi pertama, yang didera berbagai kritik, salah satu yang terpenting adalah ihwal desain program yang sedikit melibatkan masyarakat di seluruh tahapan prosesnya. Kritik, desakan, dan evaluasi internal ini kemudian ditindaklanjuti melalui perubahan signifikan dalam pengelolaan JPS generasi berikutnya. Terhitung sejak tahun anggaran 1999/2000, desain program JPS

* Deputi IV Bidang Regional dan Sumber Daya Alam, Bappenas.

⁸ Buku Kebijakan Pokok Program-program JPS TA 1999/2000, TKPP JPS, Jakarta, 1999.

memasukkan mekanisme untuk lebih melibatkan masyarakat, baik komunitas penerima manfaat sendiri maupun *civil society* yang tidak secara langsung terkena dampak program.

Dalam konteks itulah FLP ditempatkan untuk menjadi wadah bertemunya pemerintah daerah kabupaten/kota dengan masyarakat untuk membahas masalah-masalah yang terkait dengan implementasi program JPS di wilayahnya. JPS merupakan titik masuk (*entry point*) atas perubahan paradigma menuju proses pembangunan yang lebih melibatkan masyarakat. Pendeknya, sudah tidak jamannya lagi menyerahkan urusan kemasyarakatan kepada pemerintah tanpa catatan apapun, kendati atas nama kepentingan rakyat atau demi pembangunan sekalipun. Sebutlah ini semua sebagai ikhtiar untuk belajar bersama-sama antara pemerintah dengan masyarakat untuk saling berbagi peran.

Beberapa tahapan yang digunakan untuk memfasilitasi pembentukan FLP adalah sebagai berikut, yaitu:⁹

a. Persiapan

TKPP JPS bekerjasama secara informal dengan lembaga non pemerintah dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Lembaga non pemerintah harus independen dan memiliki hubungan baik dengan berbagai LSM maupun organisasi kemasyarakatan di wilayah kerja TKPP JPS bersangkutan.
2. TKPP JPS tidak diperkenankan untuk melakukan kerjasama kontraktual dengan organisasi non pemerintah.

b. Identifikasi

Tahap identifikasi memiliki langkah-langkah berikut:

1. Mengumpulkan data pelaku pemerintah dan non pemerintah yang terkait dengan program JPS.
2. Mencermati institusi atau tokoh yang potensial.
3. Menyiapkan bahan-bahan yang digunakan untuk konsultasi dengan para pelaku.

c. Konsultasi

Pada tahap ini lembaga non pemerintah yang menjadi mitra informal awal TKPP JPS mendatangi, memberikan beberapa bahan yang telah disiapkan dan berdialog dengan institusi atau tokoh masyarakat tentang berbagai masalah pembangunan (termasuk JPS) hingga pentingnya pewadahan partisipasi masyarakat seperti FLP.

d. Lokakarya

Setelah melakukan konsultasi, lokakarya dilakukan dengan ketentuan

1. Lokakarya difasilitasi oleh TKPP JPS.
2. Selain undangan tertulis, juga dilakukan undangan terbuka kepada masyarakat luas melalui media massa, radio misalnya.
3. Lokakarya dimaksudkan untuk menyosialisasikan program-program JPS sekaligus secara bersama-sama mengupayakan terbentuknya FLP.

e. Pembentukan Tim Pekerja

Apabila FLP tidak terbentuk pada lokakarya tersebut, maka minimal dapat dibentuk Tim Pekerja yang beranggotakan beberapa individu yang mewakili organisasi non pemerintah maupun pribadi dan sekurang-kurangnya satu orang perwakilan dari TKPP JPS yang diberi mandat (tertulis) oleh Ketua TKPP JPS Kabupaten/Kota atau Bupati atau Walikota.

f. Pertemuan Pembentukan FLP

Dalam waktu 2 (dua) minggu, setelah lokakarya diadakan. Tim Pekerja mengadakan pertemuan untuk membentuk FLP. Dalam pertemuan ini dipilih Ketua Forum, pengurus Badan Pelaksana, dan perumusan tujuan FLP. Hasil tersebut kemudian disampaikan kepada Ketua TKPP JPS atau Bupati/Walikota untuk disetujui dan disahkan. Selain itu pembentukan FLP juga dapat melalui mekanisme pendeklarasian.

Stimulasi yang dilakukan TKPP-JPS ini dapat memfasilitasi berdirinya FLP di berbagai kabupaten/kota. Kehadiran forum yang relatif serentak itu, tentunya, membawa konsekuensi yang beragam dan berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain. Bagi pemerintah daerah yang terbiasa berhubungan dengan ornop, kehadiran FLP tidak dipandang sebagai hambatan dalam menjalankan program-program JPS, tetapi hal sebaliknya terjadi bagi pemerintah daerah yang tidak biasa berhubungan dengan ornop.

III. Kegiatan FLP

Pelibatan berbagai *stakeholders* dalam FLP menjadi pengalaman mahal bagi proses penerapan prinsip partisipasi publik dalam pembangunan. Meski kehendak yang dikandung dalam FLP diniatkan untuk memfasilitasi masyarakat agar dapat terlibat dalam tiap tahapan pembangunan, tetapi hal tersebut bukanlah jaminan bahwa ia langsung dapat diterima publik karena ia seringkali masih dianggap sebagai “mobilisasi” atau “korporatisme negara dengan wajah baru”.

Penilaian itu umumnya muncul di kabupaten/kota di mana pihak pemerintah daerah masih enggan untuk melepaskan peran yang selama ini dijalannya, sehingga dalam proses pembentukan FLP, mereka tetap melakukan “kontrol”. Sementara itu, bagi FLP yang dalam pembentukannya sejak mula membawa semangat inklusivitas, muncul penilaian positif baik dari kalangan pemerintah maupun ornop. FLP menjadi wadah yang dipercaya yang dapat menjadi mediasi kepentingan masyarakat atas pelaksanaan program-program JPS.

Aktivitas umum yang dilakukan adalah melakukan pemantauan secara independen (di luar unsur pemerintah) terhadap program-program JPS di wilayahnya.¹⁰ Walaupun tingkat independensinya bagi sebagian orang dipertanyakan, karena FLP melaksanakan kegiatan ini

¹⁰ Tim Kerja Persiapan FLP (2000), “Review Perkembangan FLP Kabupaten/Kota: Maret-September 2000.

⁹ Buku Pedoman Kerja TKPP JPS tentang Forum Lintas Pelaku, TKPP JPS, Jakarta, 1999.

dengan menggunakan dana yang dialokasikan pemerintah untuk menstimulasi FLP, hasil dari *monitoring* yang dilakukan FLP ini cukup signifikan dalam menemukan penyelewengan program-program JPS maupun dalam memperbaiki kinerja program di lapangan, serta menyelesaikan permasalahan dan pengaduan yang timbul dari komunitas setempat. Sebagai contoh, berdasarkan laporan FLP Kabupaten Batang, Jawa Tengah, implementasi dari program Operasi Pasar Khusus (OPK) Beras di sebagian besar wilayahnya telah mengalami perbaikan yang berarti akibat desakan keras yang diberikannya kepada pemerintah daerah.

Contoh lain dari output FLP dalam hal pemantauan ini ditunjukkan oleh FLP-JPS Madani di Kabupaten Asahan, Sumatera Utara yang telah melimpahkan kasus penyelewengan dana program kepada kejaksaan di wilayahnya.¹¹ Di Magetan Jawa Timur, FLP menemukan indikasi penyelewengan pada program JPS Bidang Kesehatan, Beasiswa dan Dana Bantuan Operasional (DBO) Pendidikan Dasar dan Menengah (Dikdasmen) serta Dana Operasional dan Pemeliharaan (DOP) SD/MI.¹²

Semua ini mengilustrasikan betapa masyarakat setidaknya anggota FLP sebenarnya cukup antusias dalam memantau program-program yang dijalankan di wilayahnya. Tentunya, juga terdapat beberapa kasus yang menunjukkan FLP yang *kebablasan* dalam hal pemantauan ini dan cukup merepotkan pengelola program di tingkat lokal. Sebagai contoh, cukup banyak pengelola program yang melaporkan bahwa FLP telah masuk ke dalam ruang kerja instansi pemeriksa bagaikan akuntan publik atau BPKP/inspektorat. Pemeriksaan keuangan dilakukan sampai tingkat sekolah dan puskesmas, yang sebenarnya bukan wewenang publik untuk memeriksanya. Namun, hal ini tidak lepas dari tidak transparannya peraturan yang mengatur mengenai hal ini selain ketidakpercayaan publik pada berbagai instansi pemeriksa formal, tentunya.

Akibat logisnya, kelambanan pemerintah (utamanya Unit Pengaduan Masyarakat, UPM JPS, serta Pusat Informasi JPS dalam memberikan informasi) dan aparat penegak hukum di daerah dalam merespons berbagai temuan ini pun tidak dapat dianggap enteng. Dekatnya anggota FLP dengan kalangan media massa membuat *pressure* yang diberikannya kepada pemerintah cukup kuat sehingga mereka dipaksa untuk lebih cepat tanggap dalam merespons pelbagai pengaduan ini. FLP juga terlihat cukup aktif dalam mendorong DPRD dalam melaksanakan fungsi kontrolnya terhadap pemerintah yang antara lain diwujudkan dengan pembentukan panitia khusus yang menyelidiki temuan tersebut.¹³

Manfaat lain kehadiran forum ini adalah dapat terorganisasinya ornop di berbagai kabupaten/kota. Pemerintah daerah yang kerap mengalami kesulitan dalam berhadapan dengan berbagai ornop, secara satu persatu, begitu ada FLP dapat menjalin hubungan (kendati dalam kualitas yang minim). Pun, konflik sesama ornop yang kerap dipergunakan oleh pemerintah sebagai alasan untuk tidak memperhatikan berbagai bentuk partisipasi

⁴ Minggu GAMMA, 24 - 30 Mei 2000

⁵ Jawa Pos, 31 Mei 2000.

¹³ Lihat misalnya berita mengenai FLP Magetan pada Jawa Pos, 29 April 2000 dan 13 Juli 2000.

publik, tidak mengemuka lagi. FLP, dapat dikatakan telah menyumbang dan mendorong teroganisirnya ornop di daerah tersebut dalam memperkuat dirinya sewaktu berhadapan dengan pemerintah. Dan sekaligus mempermudah pemerintah untuk berkomunikasi dengan ornop yang berada di wilayahnya.

Walaupun cukup banyak LSM dan organisasi masyarakat yang mempunyai konstituen di tingkat *grass-root* tidak terlibat dalam FLP, kegiatan pemantauan yang dilakukan forum ini sedikit banyak berdampak dalam meningkatkan kualitas interaksi antara *civil society* dan komunitas akar rumput ini. Contoh menarik adalah upaya penghubungan antara FLP dan organisasi komunitas di Lombok Barat. Di wilayah ini dilakukan upaya penghubungan FLP dengan organisasi komunitas di tingkat kecamatan dan desa, yang dikembangkan berdasarkan budaya masyarakat setempat melalui jaringan "*Perekat Ombara*" (Persekutuan Masyarakat Adat Lombok Utara).

Di Tasikmalaya (Jawa Barat) dan Kebumen (Jawa Tengah), FLP dengan konstituen masyarakat yang relatif luas telah memperluas cakupannya ke dalam wilayah program-program pembangunan non JPS, selain juga menangani dan menyelesaikan pengaduan masyarakat. Lebih luas lagi, FLP juga berpartisipasi aktif dalam mengontrol kinerja DPRD setempat, yang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 "memperoleh" kewenangan yang besar dalam mengontrol pemerintah daerah. Dalam proses penyusunan RAPBD tahun anggaran 2001, kedua FLP ini telah berhasil "memaksa" pemerintah daerah dan DPRD untuk merevisi rencana yang telah disepakati untuk lebih mengakomodasikan kebutuhan dan kepentingan rakyat setempat.

Walaupun di sebagian besar wilayah fungsinya sebagai forum komunikasi antara masyarakat, pemerintah daerah dan DPRD belum berjalan sebagaimana yang diharapkan, bagaimanapun FLP telah menjadi "pembuka jalan" dan menjadi ruang belajar bersama bagi lebih besarnya partisipasi publik dalam proses pengambilan keputusan. Tapi yang jelas, sejumlah pelaku yang berasal dari kalangan ornop di berbagai kabupaten/kota menyatakan bahwa kehadiran forum ini (secara langsung maupun tidak) telah turut membangun "mekanisme dialog" antar berbagai pelaku untuk mewujudkan program-program pembangunan yang lebih transparan, bertanggung-gugat, dan partisipatif.

Setelah bermunculan dengan cepat di 226 kabupaten/kota kurang dari satu tahun (sejak TKPP JPS memfasilitasi pembentukan FLP), banyak harapan tumbuh atas kehadiran Forum Lintas Pelaku (FLP). Tidak sedikit pula yang masih kebingungan, ragu-ragu, dan memandang sebelah mata atas kehadiran forum ini. Namun optimisme akan peran FLP terus tumbuh. Paling tidak, seperti yang pernah dilansir dalam *Menado Pos* menggambarkan betapa forum ini menjadi harapan adanya "ruang yang lebih leluasa" bagi masyarakat untuk turut ambil bagian dengan fungsi paling minimal, yakni mengawasi program pembangunan yang dijalankan pemerintah (utamanya program-program Jaring Pengaman Sosial, JPS). Bahkan, boleh dikata, fungsi pengawas dan pemantau itulah yang kini menjadi arus utama hampir semua FLP di berbagai kabupaten/kota.

IV. Forum Lintas Pelaku Pasca TKPP JPS

Berdasarkan prinsip-prinsip FLP yang independen maka FLP diharapkan tetap memiliki kegiatan walaupun TKPP JPS sudah berakhir atau tidak ada. FLP diharapkan dapat meneruskan dan meningkatkan peran strategis dalam keikutsertaan dalam program pemerintah.

Mengamati pemberitaan media massa pasca TKPP JPS, di tahun 2001, tampak di beberapa tempat FLP masih berjalan. Hanya saja, peran yang diambil FLP tetap sebagai pemantau program pemerintah. Setidaknya itu yang dapat kita lihat pada berita yang sempat terekam oleh Harian Umum *Suara Merdeka* terbitan Semarang dan *Jawa Pos* (terlampir). FLP pada masing-masing tempat tersebut (Kabupaten Jepara dan Kabupaten Bangkalan) masih berperan sebagai pemantau program-program JPS. Peran tersebut memang penting, namun FLP dapat mengambil peran yang lebih luas lagi.

FLP ini merupakan wadah otonom yang menampung berbagai pelaku dan pemerhati pembangunan daerah untuk menyelenggarakan konsultasi pembangunan antara pemerintah dengan kalangan masyarakat (LSM, organisasi keagamaan, perguruan tinggi, organisasi massa, media massa, perusahaan swasta, tokoh masyarakat, dan wakil-wakil penerima manfaat) dalam proses perencanaan, pemantauan dan fasilitasi penyelesaian masalah di tingkat kabupaten/kota. Fungsinya sebagai wadah untuk berkonsultasi dalam perencanaan, pemantauan pelaksanaan, penanganan masalah/keluhan, dan hal-hal lain yang merupakan kesepakatan para pelaku yang tergabung di dalam forum ini. Pada awal pembentukannya, FLP dapat digunakan sebagai wadah untuk memantau program JPS. Namun, di masa mendatang, fungsi FLP bukan hanya terbatas pada kebijakan jangka pendek (*crash-program*), seperti program JPS, tetapi dapat dikembangkan untuk memfasilitasi kerja sama lintas pelaku dalam perumusan kebijakan, pengawasan pelaksanaan kebijakan, dan memberikan masukan atas pelaksanaan penyelenggaraan program-program pemerintah lainnya di tingkat kabupaten atau kota.

Pemikiran ini berjalan seiring dengan materi dalam Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Nasional (RPP P3N) di mana di salah satu ayatnya disebutkan tentang peran masyarakat diantaranya turut mengambil keputusan. Sehubungan hal tersebut maka FLP atau model keikutsertaan komponen masyarakat dalam program pemerintah lainnya dapat menjadi wadah atau embrio agar amanat ayat RPP P3N tentang peran masyarakat tersebut dapat terfasilitasi.

Lampiran

Sumber: Suara Merdeka, Edisi Selasa, 2 Oktober 2001.

Enam Bulan Tak Terima Beras JPS Warga Unjuk Rasa

JEPARA- Sudah enam bulan tidak menerima jatah beras JPS, sekitar 50 warga Dukuh Sekuping, Desa Tubanan, Kecamatan Kembang, Kabupaten Jepara, Senin kemarin unjuk rasa di Kantor Pemerintah Kabupaten. Enam orang wakil warga, yakni Giyono, Sutarian, Abu, Mulyono, Waryono, dan Hadi, diterima Kabag Perekonomian dan Penanaman Modal Setda Drs. Wahyudi, Kakan Satpol PP Budiadi BA, dan sejumlah pejabat di ruang rapat sekretariat lama.

Warga melaporkan pemerintahan Desa Tubanan bersikap diskriminatif dalam pembagian jatah beras. Sebab, yang tak mendapat hanya warga Dukuh Sekuping. Warga dukuh lain mendapat jatah beras murah itu.

Menanggapi pengaduan warga, Wahyudi akan mengecek ke desa untuk mencari data. "Kami akan mengecek dulu ke desa" katanya. Drs. Asep Sutisna, Koordinator Pelaksana Forum Lintas Pelaku (FLP) Jepara, menyatakan sudah ada kesepakatan dengan Dolog soal penyaluran beras murah itu. Dalam kesepakatan itu, kata dia, jika pembayaran uang beras macet pengiriman beras akan dihentikan sementara. Dolog akan mencari data penyebab kemacetan pembayaran itu. "Akan dicek dulu jika ada penghentian pengiriman beras, untuk mengetahui apakah yang menunggak pembayaran warga atau pada tingkat desa," katanya.

Unjuk rasa warga Sekuping membuat suasana dukuh itu agak menghangat. Petugas Polres dikirim untuk berpatroli ke perkampungan dekat lokasi proyek PLTU Tanjungjati B Tubanan. Kepala Kantor Kesbang Linmas (dulu Kakansopol-Red) Koes T Hardjono S.H. membenarkan ada kelompok pro-Kepala desa Sukamto dan kelompok lain.(kar-51g)

Sumber: Jawa Pos, 12 April 2001.

Radar Madura

BANGKALAN - Komisi E Sesalkan Sikap Bappeda - Komisi Gabungan Tak Terima Klarifikasi Temuan Forpes

Forum konsultasi antara Komisi Gabungan B dan E, Bappeda, pelaksana JPS, dan Forum Pengaman Sosial (Forpes) pada 12 Februari 2001, masih berbuntut. Pasalnya, komisi gabungan sampai saat ini belum menerima laporan klarifikasi hasil temuan Forpes. Memang, beberapa minggu setelah forum konsultasi, Forpes telah menerima jawaban klarifikasi temuan Forpes. Hanya saja, komisi gabungan yang menjadi mediator forum konsultasi, hingga saat belum menerima tembusan, apalagi laporan klarifikasi. "Terus terang, kami menyesalkan sikap Bappeda yang tidak memberi laporan klarifikasi kepada komisi gabungan. Seharusnya Bappeda memberikan hasil klarifikasi tersebut kepada komisi gabungan untuk bisa ditindaklanjuti. Nyatanya, sampai sekarang kami belum menerimanya," ujar Ketua Komisi E Drs. H. Mustahal Rasyid. Mustahal mengaku mendapatkan laporan klarifikasi temuan lapangan pelaksanaan JPS Forpes dari pengurus Forpes. "Setelah difotocopy, ternyata isi laporan tersebut pada intinya tidak ada masalah dalam pelaksanaan JPS. Padahal, dalam laporan temuan Forpes, banyak ditemukan penyelewengan pelaksanaan JPS di Bangkalan," ungkapnya. Khusus untuk OPK Beras yang dinilai Komisi E masih banyak ketidakberesan dalam distribusinya, Mustahal bilang, Komisi E akan mengusulkan untuk dibentuk pansus. "Karena itu bagian Komisi B, maka kami harapkan Komisi B bisa meresponnya." Kenapa perlu dibentuk pansus? Menurut Mustahal, dengan pansus diharapkan dapat mengetahui benang kusut dari ketidakberesan distribusi beras OPK yang banyak tidak sampai ke keluarga miskin (gakin) yang berhak menerimanya. "Apakah masalah itu distribusi karena dari pihak Sub Dolog, kecamatan, atau kepala desa, nantinya bisa diketahui," jelasnya. Sementara Ketua Bappeda Bangkalan RAJ Kusumastuti S.H. mengatakan, pihaknya tidak memberikan tembusan klarifikasi temuan Forpes kepada komisi gabungan, itu sesuai dengan petunjuk yang ada. "Dalam petunjuk pelaksanaan Forum Lintas Pelaku (FLP), pada tahap pelaksanaan poin I disebutkan, melakukan koordinasi kegiatan monitoring independen dan meneruskan pengaduan-pengaduan yang diterima oleh forum kepada UPM TKPP JPS. Jadi, klarifikasi itu diberikan ke Forpes, bukan ke komisi gabungan," jelas Kusumastuti. Kusumastuti juga mengaku bingung dengan forum konsultasi (12/2) tersebut. Sebab, pihaknya tidak menyangka bahwa Forpes hadir dalam forum konsultasi tersebut. Makanya, setelah forum konsultasi, klarifikasi diberikan ke Forpes. (mat)

MEMBANGUN KEMITRAAN DALAM SEBUAH CIVIL SOCIETY MENUJU GOOD GOVERNANCE,

KONSEP DAN IMPLEMENTASI

Hamengku Buwono X*

LATAR BELAKANG

Dalam rangka menunjang keberhasilan pembaharuan tata pemerintahan (*governance reform*) menuntut adanya kemitraan dan kerjasama antara pemerintah, dunia usaha dan masyarakat madani. Kemitraan itu dibangun melalui mekanisme komunikasi yang transparan dan pendekatan konsensus dalam setiap proses pengambilan keputusan. Pernyataan dalam "*terms of reference*" itu seakan menghadapkan pemerintah dan dunia usaha di satu pihak dengan masyarakat madani di pihak yang lain, dan oleh sebab itu harus diupayakan kemitraan dan kerjasama di antara ketiganya.

Pengertian ini menunjukkan masih terdapatnya salah kaprah dalam mendefinisikan apa yang disebut masyarakat madani sebagai terjemahan dari konsep awalnya: *civil society*. Padahal sesungguhnya *civil society* dalam suatu negara, pemerintah adalah juga salah satu komponen dari *civil society*, selain tiga unsur yang lain, yaitu dunia bisnis dan industri, media massa serta LSM.

Empat pilar inilah yang diharapkan kuat, saling terkait, dan sama-sama berfungsi dalam penyelenggaraan *civil society*¹⁴.

Bahkan *civil society* juga mencakup lembaga-lembaga dan kelompok-kelompok yang sangat luas, baik formal maupun informal, termasuk diantaranya kelompok-kelompok budaya, agama, lembaga pendidikan dan informasi, kelompok kepentingan dan sebagainya¹⁵. Namun, tidak semua organisasi kemasyarakatan mempunyai karakter *civil society*, yang dapat menjadi pilar bagi tumbuhnya masyarakat yang terbuka, plural dan dinamis.

Kendati pun wacana tentang *civil society* sudah marak semenjak akhir era 70-an, namun dalam waktu sepanjang itu belum ditemukan terjemahan yang *pas* untuk istilah ini.

* Gubernur Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
Makalah ini dipresentasikan oleh Bambang Susanto Priyohadi, Sekretaris Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁴ Eka Budianta, "Menunggu Jawaban Sejarah", Kompas Online, 25 April 1996.
¹⁵ Roekmini Soedjono, "*Civil Society*, Kontribusinya dalam Proses Demokratisasi"
<http://www.kompas.com/95/01/20/190>.

Terjemahan bukanlah soal teknis belaka tetapi menunjukkan ada-tidaknya konsep yang terkait di dalamnya. Sementara terjemahannya dengan “masyarakat madani”, bermula merujuk pada pemerintahan Nabi Muhammad SAW di Madinah --yang berakar pada kata “*Al Madinah*”-- yang secara linguistik bisa bermakna “peradaban”. Istilah peradaban sendiri dalam literatur Arab diartikulasikan lewat ungkapan “*madaniyah*”. Karena itu, Muhammad dengan mengubah nama kota Yatsrib menjadi Madinah, pada hakikatnya adalah komitmen untuk membangun masyarakat yang beradab.

Secara sosio-kultur-historis, masyarakat madani merupakan representasi dari masyarakat Madinah yang diwariskan Rasulullah sebagai masyarakat yang untuk zaman dan tempatnya sangat modern, bahkan terlalu modern, hingga setelah Nabi wafat, tidak bertahan lama. Kondisi Timur Tengah dan umat manusia pada umumnya saat itu belum siap dengan prasarana sosial yang diperlukan untuk menopang suatu tatanan sosial yang modern seperti pernah dirintis oleh Rasulullah itu.¹⁶

Civil society pertama-tama berkaitan dengan kata “*civic*” dan “*citizen*” yang bermakna “warga negara”. Demikian pula *civil society* berarti masyarakat yang anggotanya adalah seluruh warga negara. Dengan begitu terjemahan yang tepat barangkali adalah “masyarakat-warga negara”.¹⁷ Istilah ini mewakili konsep yang menyatakan bahwa masyarakat itu ada dalam suatu negara. *Civil society* hanya mungkin, jika ada negara.

Dalam hal ini, Larry Diamond mendefinisikan *civil society* sebagai kehidupan sosial yang terorganisasi, tumbuh secara sukarela, umumnya bersifat swadaya dan tidak terkooptasi oleh pemerintah¹⁸.

CIVIL SOCIETY DI INDONESIA

Dengan karakter di atas, keberadaan *civil society* merangsang partisipasi masyarakat. Partisipasi sukarela masyarakat yang independen dan bersifat majemuk adalah pilar dari kultur demokrasi. Independensi, yang membedakan apakah sebuah kelompok atau individu berpartisipasi atau dimobilisasi. Karena komitmen pada pluralitas, *civil society* dapat menjadi arena bagi pengembangan sikap yang moderat toleran, rela berkompromi dalam mencari aturan main bersama, serta menghormati pendapat yang berbeda, bahkan yang bertentangan sekali pun. Perbedaan pandangan dan kepentingan tidak berubah menjadi konflik, tetapi sebuah kompetisi yang sehat.

Bukankah tak segala hal dapat ditampung oleh partai di Parlemen? Beberapa kepentingan justru lebih efektif dimainkan di luar partai, seperti perjuangan kaum minoritas, emansipasi hak-hak perempuan atau etnik. Sasaran kepentingan ini lebih pada tumbuhnya kesadaran baru. *Civil society* dapat menjadi kanal penyaluran kepentingan di luar partai politik.

¹⁶ Sukidi, “Dari Pluralisme Agama Menuju Konvergensi Agama-Agama”, Kompas 17 Oktober 1997.

¹⁷ Robert H. Imam, “*Civil society*: Masyarakat-Warga Negara”, Kompas Online, 6 Agustus 1996.

¹⁸ Larry Diamond, “*Journal of Democracy*”, Vol. 5 Juli 1994.

Bahkan suatu bangsa akan sulit tumbuh dan menjadi demokratis tanpa kehadiran *civil society*.

Yang tak kalah penting, keberagaman yang ditumbuhkan *civil society* membuat banyak kepentingan dapat saling-silang, sehingga polaritas dan konflik dapat terjembatani. Organisasi agama dapat dianggotai oleh berbagai etnik. Organisasi etnik dapat dianggotai oleh berbagai agama. Dapat lahir pula organisasi antar (multi) agama dan antar (multi) etnik.

Namun di tanah air, kondisi *civil society* berada pada level yang rendah. Pertumbuhannya terhambat karena terkait dengan *state corporatism policy* yang dikembangkan sejak Orde Baru, yang sangat efektif menghasilkan satu fungsi, yakni terjaganya stabilitas politik. Namun fungsi lain tak dapat dihasilkan oleh *state corporatism*¹⁹.

Melalui *state corporatism* berbagai kelompok kepentingan masyarakat diorganisasikan dalam sebuah wadah tunggal. Misalnya, PWI untuk wartawan, KNPI untuk pemuda, SPSI untuk buruh, KADIN untuk usahawan. Karena pembentukan kelompok itu lebih untuk mengendalikan kekuatan strategis masyarakat, kemudian distorsi pun terjadi. Organisasi yang dibentuk kurang berkembang sebagai representasi kepentingan anggota, namun menjadi kepanjangan tangan Pemerintah agar setiap kebijakannya dapat diterima.

Sebaliknya, jika kekuatan masyarakat efektif, akan membuat pertumbuhan sebuah bangsa tidak lagi hanya bertumpu pada pemerintah. Inisiatif dan kepemimpinan bisa datang dari lebih banyak sumber. Kekuasaan pemerintah pun akan sangat terkontrol dan terlindungi dari *the abuse of power*, sebab secara luas kita pahami, bahwa *power tends to corrupt*. Kritik dan koreksi atas aktor atau pun kebijakan pemerintah secara otomatis diberikan oleh berbagai kekuatan di luarnya. Maka untuk mencegah kekuasaan yang berlebihan inilah orang mengembangkan konsep *civil society*.

Sayangnya, berbagai kontribusi yang dapat diberikan oleh *civil society* itu tidak kita alami di Indonesia. Satu di antaranya, terciptanya pemerintahan yang bersih dan baik (*clean government* dan *good governance*) dengan kewenangan yang terbatas itu pun masih sulit untuk direalisasikan.

OTONOMI : REFORMASI BIROKRASI PEMDA

Hakikatnya reformasi atau perubahan adalah sesuatu yang tak terelakkan (*inevitable*), dan harus disadari bahwa reformasi adalah suatu proses.²⁰ Namun, reformasi bukanlah

¹⁹ Denny J.A. “Menumbuhkan Masyarakat”, <http://www.kompas.com/95/05/16/1505artc.klp>.

²⁰ Warsito Utomo, “Pengembangan dan Pembinaan Birokrasi Pemda Melalui Konsep *Banishing Bureacracy*”, *Training: “Transforming Bureacracy*”, Yogyakarta, 26 Mei 2001.

perubahan biasa, yang mengalir mengikuti situasi yang ada. Reformasi adalah perubahan yang direncanakan (*planned change*) dan dikelola (*managed change*).

Pemberian otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesional. Untuk itu, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi (*bureaucracy reengineering*).²¹ Dalam khasanah ilmu organisasi dan manajemen, pembaruan organisasi kerap disebut reinvensi. Untuk “melahirkan” kembali sebuah organisasi, maka pertama kali yang harus dikaji ulang adalah visi dari organisasi itu.

Implementasi perubahan harus dilaksanakan dalam jangka waktu yang tepat. Apabila proses perubahan berlangsung dalam jangka waktu yang terlalu lama, hasil yang didasarkan bisa tidak tercapai karena kehilangan momentum. Tantangan yang besar juga dihadapi pasca implementasi perubahan, yaitu bagaimana mengelola hasil perubahan, dengan mempersiapkan masyarakat untuk memanfaatkan hasil perubahan.²²

Mengapa reformasi diperlukan? Ada tiga realitas penting dalam kehidupan publik modern untuk menjawab pertanyaan itu. Pertama, oleh sebab kenaikan populasi penduduk dan penyebaran institusi demokrasi menuntut peningkatan kualitas *public service* yang semakin luas. Kedua, kemajuan teknologi telah memperluas jangkauan dan sebarannya, hal ini menuntut pula pengembalian biaya pelayanan yang juga kian meningkat. Ketiga, resistensi dalam membayar pajak telah memicu tuntutan pelayanan yang lebih baik lagi.²³

Dalam upaya mewujudkan *good governance* di tingkat daerah, diperlukan reformasi birokrasi Pemda (*local government reform*) yang sering diartikan sebagai privatisasi *public service*. Hal ini bertolak dari kurang produktivitasnya sektor publik dibanding sektor *private*. Penelitian Savas menunjukkan, bahwa terjadi 50 persen inefisiensi waktu kerja pada aparat birokrasi. Oleh sebab itu, dimensi waktu menjadi tolok ukur privatisasi sebagai bagian dari reformasi birokrasi di Korea.²⁴

Pada akhirnya reformasi itu ditujukan untuk mewujudkan pemerintah (daerah) yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan (daerah) yang baik (*good governance*). Dengan demikian, pemerintah daerah pun akan terkontrol dan terlindungi dari *the abuse of power*, sebab ada kecenderungan *power tends to corrupt*. Maka untuk mencegah kekuasaan yang berlebihan inilah, orang lalu mengembangkan konsep *civil society*.

²¹ Mardiasmo, "Reinventing Government: Menciptakan Model Pemerintah Daerah Masa Depan", *Training: "Transforming Government Bureaucracy"*, Yogyakarta, 26 Mei 2001.

²² AB Susanto, "Manajemen Pemerintahan", Kompas, 29 November 2000.

²³ Cho, Chang-hyun, "Privatization and Local Government Reform", Keynote Speech: "Occasional Papers and Documents", Friedrich, Naumann-Stiftung, Maret 1999.

²⁴ Hwang, Yun-Won, "Privatization as a Tool for Local Government Reform Measures in Korea", Paper 2, FNS, Maret 1999.

GOOD GOVERNANCE

Good governance seakan "ideologi baru" yang banyak diadopsi termasuk di Indonesia belakangan ini. Sebelum wacana ini mendominasi arah reformasi pemerintahan di Indonesia, terminologi seperti "*less-government*", "*enterprising government*", "*reinventing government*", dan sejenisnya sempat pula menjadi wacana yang dominan. Namun, gagasan ini juga dikhawatirkan terjadinya pemerintahan yang terlalu mengomersialkan sektor publik secara salah, dan keluar dari maksud sebenarnya dari usaha "mewirauahakan birokrasi".

Dalam pengertian UNDP yang mempromosikannya di Indonesia, *governance* didefinisikan sebagai pelaksanaan otoritas politik, ekonomi dan administrasi untuk mengatur urusan-urusan negara, yang memiliki mekanisme, proses, hubungan, serta kelembagaan yang kompleks di mana warga negara dan berbagai kelompok mengartikulasikan kepentingan mereka, melaksanakan hak dan kewajiban mereka serta menengahi perbedaan yang ada di antara mereka.

Governance ini tidak semata-mata dimonopoli oleh negara, namun juga oleh sektor swasta dan semua komponen *civil society*. Karena posisi yang sama penting dari semua aktor dalam *civil society* tersebut, *good governance* harus ditandai dengan proses sinergi di antara mereka. Dalam hal ini, karakter *good governance* terutama mencakup:²⁵

- *Participatory* dan *sustainable* (berkelanjutan),
- *Legitimate*, akseptabel dan transparan bagi masyarakat,
- Meningkatkan *equity*, dan *equality*, mengembangkan sumberdaya dan metode *governance*,
- Meningkatkan keseimbangan, serta mentoleransi dan menerima perspektif yang bermacam-macam,
- Mampu memobilisasi sumberdaya untuk tujuan-tujuan sosial,
- Memperkuat mekanisme-mekanisme asli (*indigenous*),
- Beroperasi berdasarkan aturan hukum, serta efektif dan efisien dalam penggunaan sumber daya,
- Melahirkan dan memerintahkan *respect*, *trust* dan *accountable*,
- Mampu mendefinisikan dan mengambil keputusan,
- *Enabling* dan fasilitatif dan lebih bersifat sebagai regulator daripada kontrol,
- Dapat mengatasi isu-isu temporer dan berorientasi pelayanan.

Karakter ini bisa jadi masih perlu diperdebatkan, namun sebagai pangkal bahasan, definisi ini kiranya cukup dijadikan pangkal tolak.

Dalam kaitan *good governance* ini, menarik untuk mengutip kata-kata *Aung San Suu Kyi*, pemimpin Liga Nasional untuk Demokrasi (NLD) Myanmar, pada tahun 1997:

²⁵ Pratikno, "Dimensi-Dimensi Utama Kepemimpinan Politik dan Pemerintah Daerah", Pendalaman Kompetensi Kelegislatifan bagi Anggota DPRD Kabupaten Sleman Periode 1999-2000.

“Yang kita butuhkan di Burma bukan investasi tetapi Pemerintah yang baik. Selama kita tidak mempunyai Pemerintah yang baik, investasi tidak akan memberikan manfaat kepada masyarakat secara keseluruhan. Ibaratnya menuangkan air ke mulut yang sedang haus. Investasi tidak akan menguntungkan rakyat tetapi malah hanya memperkaya yang sudah kaya raya.”²⁶

Betapa arti strategisnya mewujudkan *good governance* itu, bahkan jauh lebih penting ketimbang usaha menarik investasi. Karena dengan adanya *good governance*, dengan sendirinya investasi akan meningkat, karena iklimnya kondusif untuk pengembangan bisnis, dengan lebih terjaminnya keamanan dan kepastian hukum.

Jika pelaksanaan otonomi konsisten dan sungguh-sungguh niscaya *good governance* di sektor pemerintah maupun pelaku bisnis dapat diwujudkan. *Good governance* tersebut harus disertai *good policy*, yaitu kebijakan yang tepat, konsisten, serta *good will*, yakni kemauan dan kesungguhan untuk melaksanakannya.²⁷

MEMBANGUN KEMITRAAN: KONSEP DAN IMPLEMENTASI

Konsep kemitraan antar *stakeholders* pembangunan regional yakni pemerintah, akademisi dan usahawan serta masyarakat, yang juga menjadi pilar penyangga *civil society*, di DIY telah terpaten sejak tahun 1987 dan melekat (*built-in*) ke dalam semangat “*Yogyakarta-Incorporated*” (“*Yogya Inc.*”). Hakikat “*Yogya Inc.*” itu adalah semangat bersama membangun Yogya sebagai revitalisasi semangat gotong-royong: “*saiyeg-saeka-kapti*”.

Secara lebih konkrit “*Yogya Inc.*” adalah semacam jaringan kerja (*networks*) atau suatu entitas korporasi yang bersifat maya dalam skala besar, di mana para *stakeholders* bergabung (*incorporated*) dan bekerjasama dengan “*Semangat-Yogya*” yang bersumber pada nilai-nilai budaya dan semangat kejuangan guna meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Strategi Pengembangan Ekonomi: Kecamatan Pusat Pertumbuhan (KPP)

Untuk dapat memberikan keseimbangan pengembangan pada konteks wilayah yang secara langsung berakibat pada maksimalisasi peningkatan kesejahteraan masyarakat, telah dikembangkan strategi pengembangan Kecamatan Pusat Pertumbuhan, yang menempatkan kecamatan sebagai titik tumbuh berkembangnya kegiatan ekonomi dan sosial-budaya masyarakat. Kota kecamatan dijadikan sebagai sentra informasi, dan merupakan simpul pelayanan terhadap akses sumberdaya yang diperlukan masyarakat. Telah dipilih 14

kecamatan sebagai model pengembangan, yang selanjutnya akan dikembangkan lebih lanjut ke seluruh 75 Kecamatan di DIY.

Pemilihan kecamatan sebagai modul pengembangan dengan bertumpu pada kerangka pikir, bahwa skala ekonomi yang paling sesuai agar tumbuh kegiatan usaha yang *sustainable* dan punya *multiplier effects* langsung, adalah pada skala kecamatan. Selain itu, Camat yang selama ini kurang difungsikan sebenarnya merupakan wujud inefisiensi bagi penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini karena fungsi penentu kebijakan berada pada tingkat kabupaten dan bahkan desa. Oleh karena itu, institusi Camat perlu lebih difungsikan dan diberi misi khusus dalam mendorong pertumbuhan wilayahnya.

Sedangkan untuk kesiapan masyarakat telah dilaksanakan pelatihan penggerak pemberdayaan masyarakat pada 14 Kecamatan Model, masing-masing 8 orang tenaga penggerak terpilih, yang merupakan *informal* dan *formal leader*. Materi yang diajarkan antara lain: pemahaman sosiologis masyarakat desa, transformasi budaya, *leadership* dan *entrepreneurship*, teknik komunikasi, teknologi informasi dan aplikasinya untuk pembangunan pertanian berbasis agribisnis dan agroindustri, identifikasi potensi dan permasalahan, serta teknik-teknik menyusun proposal yang akan menjadi media komunikasi dengan institusi di tingkat kabupaten maupun propinsi.

Dengan adanya pelatihan ini diharapkan setiap Kecamatan Model akan mempunyai *agent of change* andal yang dapat mengenali permasalahan dan potensi desa maupun kecamatannya, mencari akar permasalahan dan solusi permasalahannya, serta mengusulkan langkah penyelesaian, baik yang diusulkan untuk ditangani Pemerintah maupun yang dilaksanakan sendiri oleh masyarakat, atau pun dalam bentuk kegiatan kemitraan.

Dalam melaksanakan paradigma pembangunan baru ini juga ditempuh strategi pelibatan seluruh *stakeholders*, termasuk LSM dan universitas. Saat ini Pemerintah Kabupaten Kulonprogo telah menyiapkan peraturan daerah. Tentang irigasi, yang isinya antara lain menjamin hak petani untuk mengelola sistem irigasinya sampai sejauh mana dia mampu untuk mengelolanya secara mandiri.

Berbeda dengan masa lalu, penyusunan peraturan daerah ini dilakukan dengan melibatkan partisipasi masyarakat dari bawah dengan cara menampung aspirasinya dengan penuh atensi. Untuk itu, para peneliti universitas terdekat telah melakukan penggalan informasi secara partisipatif untuk dipakai sebagai masukan dalam penyusunan perda tersebut.

Strategi Pengembangan SDM : *Transforming Government Bureaucracy*

Telah diselenggarakan *Training: “Transforming Government Bureaucracy”* di kalangan pejabat eselon III Pemda DIY selama 6 bulan ini yang akan berakhir November 2001 nanti. Menurut *Webster Dictionary*, transformasi adalah proses perubahan atau *change* dalam komposisi, struktur dan karakter. Dalam kaitan birokrasi, setiap atau merubah sikap, perilaku dan tindakan birokrasi adalah ditujukan untuk menjadikannya *good governance*. Yang berarti mentransformasikan *entrepreneurial spirit* dalam hal pelayanan publik bagi para birokrat.

²⁶ PLE Priatna, “Demokrasi, Bukan Melalui Sanksi Ekonomi”, Kompas Online, 19 Mei 1997.

²⁷ Nopirin, “Perkembangan Ekonomi Makro dan *Inflation Targeting*”, Seminar, Yogyakarta, 29 September 2000.

Dalam hubungan ini, Wolfgang Meyer (1998) menyebutkan, adanya tiga kecenderungan utama (*megatrend*) dalam reformasi yang berkaitan dengan pengelolaan dan pembangunan daerah²⁸. Pertama, modernisasi dari birokrasi pemerintah daerah agar lebih efisien dan efektif. Kedua, meningkatkan kadar demokrasi dalam pemerintahan daerah, agar segenap persepsi dan aspirasi berbagai pihak dapat terakomodasi. Ketiga, inovasi dalam kemitraan Pemerintah (*public sector*) dan swasta (*private sector*).

Seorang tokoh perencana, Nathaniel Von Einsie-del (1998), yang memimpin program pengelolaan perkotaan (*Urban Management Program*) mengemukakan, adanya lima syarat untuk meningkatkan kinerja birokrat, agar berhasil dalam mengemban tugas.

Syarat pertama adalah kehendak untuk mengubah atau memperbaiki diri. Kedua, yang bersangkutan mesti jujur dan memiliki kadar integritas yang tinggi, tidak tercemari oleh interes pribadi. Ketiga, memiliki komitmen personal yang tidak mudah luntur. Keempat, mengembangkan budaya kreativitas, dan saling membantu memecahkan masalah dalam kerjasama tim yang baik. Kelima, pimpinan harus tanggap terhadap fakta nyata yang harus ditanggulangi secara arif dan cerdas.

Untuk dapat menilai kinerja birokrat, Konrad Adenaur Stiftung (1997) menetapkan delapan butir tolok ukur. Pertama, akuntabilitas, bahwa setiap tindakan birokrat harus dapat dipertanggungjawabkan. Kedua, tindakan cepat terhadap masalah-masalah aktual yang dihadapi masyarakat. Ketiga, inovasi manajemen, khususnya untuk peningkatan PAD. Keempat, kemitraan dengan swasta dengan prinsip saling menguntungkan (*mutual benefits*).

Kelima, interaksi yang kuat dengan masyarakat dan mencegah terjadinya miskomunikasi. Keenam, desentralisasi manajemen pemerintahan, sehingga lebih berakar dan sesuai harapan warga. Ketujuh, jaringan atau *networking* antar pemerintahan, misalnya dengan luar negeri dalam bentuk *sister city* atau *sister province*. Kedelapan, pengembangan SDM dengan prinsip *the right man on the right place* tanpa dicemari dengan kolusi atau nepotisme.

Satu syarat untuk dapat ditransformasikannya jiwa *entrepreneurship* ke dalam sistem birokrasi adalah tersedianya personal yang berkualitas dengan jumlah yang cukup. Karena itu, pengembangan SDM melalui model *training* ini merupakan agenda penting dalam usaha reformasi birokrasi.

Studi awal Universitas Muhammadiyah Malang (1996) menyimpulkan, bahwa mayoritas pejabat Pemda di Kabupaten dan Kotamadya Malang, berikut pimpinan DPRD-nya memiliki potensi *entrepreneurship* dalam nilai sedang dan tinggi, menurut skala ukur John G. Burch (*“Entrepreneurship”*, 1990). Data penelitian itu menunjukkan, bahwa sebagian besar atau 68,72% dari sampel memiliki jiwa *entrepreneur*, dan hanya 31,28% responden yang tergolong pejabat yang tidak memiliki jiwa *entrepreneur* yang cukup.

²⁸ Eko Budihardjo, “Reformasi dan Otonomi Daerah”, Rubrik Opini Kompas, 31 Mei 1999.

Data lain menunjukkan pula, 50% pejabat penting di Dati II saat itu mengatakan, bahwa jiwa *entrepreneurship* itu terkait dengan tugas mereka. Sebanyak 40% responden mengatakan cukup terkait, dan hanya 10% responden yang mengatakan jiwa itu tidak terkait.

Ada pun unsur-unsur *entrepreneurship* yang diteliti meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Keinginan untuk maju (*need for achievement*),
2. Penanggung risiko (*risk taker*),
3. Inovatif (*innovative*),
4. Pekerja keras (*hard worker*),
5. Kemandirian (*independence*),
6. Kepercayaan diri (*self confidence*),
7. Orientasinya pada uang (*money oriented*),
8. Kemampuan organisasi (*organizer*), dan
9. Optimisme (*optimistic*).

Pada dasarnya, potensi itu dapat berimplikasi negatif. Transformasi jiwa yang berorientasi uang, memang bisa menimbulkan kemudahan menyalahgunakan kekayaan negara melalui jiwa wirausahanya. Oleh sebab itu, rancangan transformasi harus dilengkapi dengan laporan kekayaan pejabat, mekanisme kontrol independen, yang memungkinkan transformasi ini aman dan memiliki akuntabilitas.

Temuan lain yang menarik adalah adanya perbedaan variasi tipologi antara pejabat eksekutif dengan legislatif. Kelompok eksekutif berciri sedikit lebih inovatif daripada *partner*-nya di legislatif. Sebaliknya, kadar keberanian menanggung risiko (*risk taking*) kalangan legislatif, lebih berat daripada para eksekutif. Hal ini dapat diduga karena suasana kerja di DPRD lebih memungkinkan untuk berbeda pendapat sebaliknya suasana kerja eksekutif lebih hirarkis. Barangkali jika dilakukan penelitian setelah diberlakukannya otonomi daerah, di mana tampak kesan anggota dewan lebih “merdeka” dan “berkuasa” ketimbang para eksekutif, anggota legislatif bisa jadi lebih inovatif sekaligus jauh lebih berani mengambil risiko.

Persoalan yang muncul kemudian adalah belum adanya mekanisme transformasi potensi *entrepreneur* ini ke dalam sistem pemerintahan. Sifat paternalistik --menunggu perintah atasan-- masih tinggi, sehingga potensi individual belum dapat berfungsi optimal.

Padahal *entrepreneurship* diperlukan karena setiap jenjang organisasi pemerintahan berhubungan dengan kerja inovatif dan produktif. Masuknya jenis-jenis tugas baru dalam pemerintahan seperti: industrialisasi, perdagangan antarnegara, investasi asing, pengelolaan bantuan luar negeri, hal-hal baru yang berkaitan dengan otonomi daerah, mengharuskan pejabat di daerah bekerja dengan *spirit* wirausaha.

Tetapi Peter Drucker --dalam bukunya *“The Sage of Management”*-- mengingatkan, bahwa semua ini akan *mentok* apabila tak ada sistem yang mendukung. Dalam hubungan ini ia berujar:

“Orang mungkin akan menjadi seorang *entrepreneur* murni, apabila organisasinya menyelenggarakan sistem manajemen *entrepreneur*. Sebaliknya, semua *entrepreneur* akan menjadi seorang birokrat tulen, apabila sedikitnya selama tujuh bulan ia bekerja dalam organisasi birokrat yang kaku”.

Melalui studi pendahuluan dan penelitian yang mendalam, E.S. Savas menerbitkan buku “*Privatization: The Key to Better Government*” (1987). Studi itu menyimpulkan bahwa salah satu langkah yang tepat dalam rangka mereformasi birokrasi ialah dengan cara privatisasi badan-badan usaha milik negara (BUMN/BUMD) dan pusat pelayanan umum²⁹. Studi itu kemudian membuka cakrawala baru dimulainya penyelenggaraan pemerintahan yang efisien, modern dan mengacu pada maksimalisasi *output* usaha negara bagi kesejahteraan bersama.

Hasil kaji teoretis yang menjanjikan harapan itu kemudian memunculkan beberapa studi lanjutan mengenai pembaharuan model birokrasi di berbagai negara. David Osborne dan Ted Gaebler melalui bukunya yang amat terkenal: “*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*,”³⁰ (1992) menggambarkan lebih detil model birokrasi wirausaha di Amerika, karena itu juga disebut “Perestroika Amerika”.

Ide pengembangan itu dianggap relevan untuk Indonesia karena negara kita menghadapi masalah yang sama seperti halnya Amerika pada saat penelitian itu dibuat yaitu tentang keluhan birokrasi yang jauh dari efisien mutu pelayanan rendah, biaya operasional mahal, belum berorientasi pada khalayak dan seterusnya. Mentransformasikan semangat wirausaha ke dalam sektor birokrasi yang kompetitif itulah usulan David Osborne. Ketika disampaikan pertama kali, pihak pemerintahan ragu dan bahkan khawatir. Tetapi dengan melihat isi dan tantangan ke depan, pemikiran untuk mewirauahakan birokrasi itu semakin lama semakin mendapat dukungan.

Menurut Peter Drucker³¹ apa yang dapat dilakukan lebih baik atau sama baiknya oleh masyarakat hendaknya jangan dilakukan oleh pemerintah. Seperti juga dikemukakan oleh James Q. Wilson³² bahwa birokrasi tetap diperlukan tetapi harus tidak birokratis. Sementara jika kembali pada Osborne dan Gaebler, ia telah mencoba “menemukan kembali birokrasi” dengan menengahkan konsep *entrepreneur government*. Bukan dalam arti aparatnya mencari keuntungan dari proyek, yang artinya juga KKN, namun jiwa kepeloporan dan *spirit* inovasi itulah yang harus ditransformasikan ke dalam etos kerja birokrasi.

Belakangan ini buku hasil riset mendalam itu di samping *The Banishing Bureaucracy*, menjadi favorit banyak pejabat, praktisi pemerintahan, pengamat, dan forum-forum seminar, serta di arena diklat-diklat kepegawaian. Buku itu menjadi bacaan orang karena memang ide dasarnya dianggap cocok dengan semangat zaman. Tetapi masalahnya ialah

²⁹ Privatisasi BUMN, “Kunci Efisiensi Birokrasi”, Rubrik Republika Online, 4 Agustus 1998.

³⁰ David Osborn dan Ted Gaebler, “*Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*”, alih bahasa Abdul Rosyid, PT Pustaka Binama Pressindo, Jakarta, cetakan II, Mei 1996.

³¹ Peter F. Drucker, “*The New Realities: In Government and Politics In Economics and Business In Society and World View*” Harper & Row Publisher, New York, 1989.

³² James Q. Wilson, “*Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*,” Basic Books, New York, 1989.

transformasi semangat wirausaha ke dalam kalangan birokrasi tidaklah sederhana. Ia akan menghadapi berbagai *barrier to entry* antara lain harus mampu menjawab setidaknya terhadap empat pertanyaan pokok.

Pertama, mungkinkah kita melangkah ke tataran mewirauahakan birokrasi, jika birokrasinya sendiri masih mewarisi budaya KKN? Oleh sebab itu prasyarat mutlak adalah reformasi sosial-budaya agar aparat punya komitmen etika dan moral. Sehingga memungkinkan berjalannya proses ke arah *clean government* sekaligus pembenahan pada administrasi publiknya guna membangun tatanan *good corporate governance*.

Kedua, mulai dari manakah reformasi itu dilakukan? Sebab pada praktiknya akan dihadapkan pada pilihan yang beragam. Adalah sulit mentransformasi ide pada semua *level* birokrasi: kecamatan, kabupaten/kotamadya, propinsi, pusat atau keseluruhan secara simultan. Di mana pilihan *starting point* itu akan membawa konsekuensi sendiri. Pilihan yang simultan, misalnya, akan membawa konsekuensi mudah diucapkan, tetapi sulit dilaksanakan karena mekanisme evaluasi menjadi *bias*.

Ketiga, lembaga apakah yang bertanggung jawab? sebab instansi yang terdekat dengan tugas pembenahan seperti Lembaga Administrasi Negara dan Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara belum tampak secara institusional mengagendakan transformasi jiwa *entrepreneur* ini, walaupun dalam forum-forum diskusi menyetujui ide ini.

Keempat, apa sajakah isi dari proses transformasi itu yang dapat dijadikan rujukan spesifik? Pertanyaan ini perlu dikemukakan, agar kita tidak terlena ke alam mimpi. Bila menu yang dijadikan sajian belum konkrit --hanya ada pada tataran pikiran-- maka proses aktualisasinya pun menjadi rumit.

CATATAN AKHIR

Menurut Savas, perkataan “*government*” sendiri berasal dari kata Yunani kuno, yang berarti “mengarahkan”. Pekerjaan aparat pemerintah adalah mengarahkan (*steering*), bukan untuk melaksanakan yang diandaikannya sebagai “mengayuh” (“*rowing*”). Sementara menurut Osborne dan Gaebler (1992), tugas pelayanan publik adalah “*rowing*”, dan pemerintah tidak terlalu baik dalam “*rowing*”, sebaiknya menjalankan “*steering*”.

Sebagai konsekuensi perubahan paradigma dalam *public service* tersebut, khususnya yang berkenaan dengan kemitraan pemerintah dengan masyarakat, maka jenis-jenis jasa pelayanan publik yang dapat lebih baik diselenggarakan oleh sektor privat sebaiknya diserahkan saja kepada pihak swasta untuk menjalankannya setelah melalui kompetisi yang sehat.

Bidang-bidang kegiatan/jasa pelayanan apa saja yang dapat diselenggarakan oleh masyarakat sebagai pengganti peran pemerintah, dan seberapa besar masyarakat dapat menyelenggarakan kegiatan jasa pelayanan tersebut serta seberapa besar pula keterlibatan

masyarakat dapat turut menjalankan jasa pelayanan publik secara lebih efisien dan efektif, memang masih memerlukan elaborasi lanjut di tingkat operasional.

Pergeseran paradigma ke arah kemitraan tersebut akan dapat berjalan dengan baik apabila aparat dapat memahami komitmen pemerintah dalam mewujudkan pembaharuan tata pemerintahan. Oleh sebab itu, *training* di lingkungan birokrat di DIY itu diharapkan agar para *trainees* aparat pemerintah tersebut dapat lebih membuka wawasannya serta dapat mengambil nilai-nilai lebih dari keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu, kemampuan aparat pemerintah juga dapat lebih ditingkatkan dalam usaha membangun kemitraan yang konstruktif dengan masyarakat.

Memang pembaharuan memerlukan semangat yang tidak mudah patah. Semangat dan itikad diperlukan untuk mengatasi inersia birokrasi dan tantangan yang datang dari kalangan mereka yang akan dirugikan karena perubahan. Oleh karena itu transformasi harus dilakukan secara sistematis dan terarah, didukung oleh *political will* yang kuat, konsisten dan konsekuen. Dan ini perlu disadari, selalu harus segera menghasilkan perubahan besar, tetapi dapat secara bertahap, namun konsisten.

Kendala terbesar adalah bahwa semua pemikiran dan perencanaan itu harus dilakukan secara cepat di dalam situasi krisis moral, politik, ekonomi, dan moneter sedangkan kita semua mengetahui bahwa tidak ada suatu perubahan yang dapat berlangsung begitu saja (*overnight*). Dalam hal ini, terutama yang paling sukar berubah adalah sikap mental (*mental attitude*), pola pikir (*mindset*), dan kebiasaan-kebiasaan (*habits*) karena sebagaimana dinyatakan oleh Koentjaraningrat sistem budaya itu berakar kuat sehingga sulit untuk diubah.

Demikian juga, usaha “Membangun Kemitraan dalam sebuah *Civil Society*” untuk dapat sampai pada tataran “*Good Governance*” yang dituju pun, dengan menyadari reformasi adalah suatu proses, kiranya juga memerlukan kesabaran dan ketekunan selain usaha-usaha yang konsisten berkesinambungan.

PENGALAMAN MASYARAKAT MADANI BERKENAAN DENGAN PELAYANAN DISEKTOR PUBLIK (Disunting dari presentasi tanpa teks)

Dr. Daniel Dhakidae*

Rejim Orde Baru harus dipandang sebagai sebuah sistem. Dalam sebuah sistem terjadi interaksi antara input, konversi, output serta *feed back* yang dipengaruhi oleh lingkungan internal dan eksternal dimana sistem itu hidup dan berkembang. Sedangkan segala hal yang berada diluar sistem dipandang informal, misalnya sektor-sektor informal yang telah dijelaskan oleh Bapak Bambang (mewakili Gubernur Propinsi DIY, penyunting).

Sistem yang dibangun selama kurang lebih 30 tahun lebih oleh Orde Baru ternyata sangat eksklusif bahkan dapat dikatakan bahwa rejim Orde Baru telah membawa negara menjadi “*an insulate state*” atau negara yang terpisah di pulau tersendiri dan sangat eksekutif sehingga komunikasi negara terhadap rakyat dilakukan hanya lewat 2 (dua) hal yaitu: (1) kekerasan, dan (2) sogok menyogok. Dalam kondisi seperti itu, segala sesuatu di luar negara dianggap sebagai suatu yang asing dan informal atau di luar sistem yang ada.

Pelayanan sektor publik (*public service*) yang berlangsung dibawah rejim Orde Baru sebenarnya berlangsung tanpa memberikan pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat. Birokrasi Orde Baru cenderung *anti service* padahal *service* merupakan sesuatu yang inheren dalam sebuah negara. Apa yang terjadi dalam pelayanan public pada masa Orde Baru adalah transaksi kekuasaan (*power*) negara terhadap rakyat.

Sebagai misalnya, sulitnya masyarakat dalam mengurus pembuatan KTP padahal seharusnya menjadi hak warga negara untuk mendapatkan pelayanan yang mudah dari pemerintah. Contoh lain dari rendahnya kualitas pelayanan publik adalah masalah keadilan dan penegakan hukum seperti yang terjadi pada kasus Tommy Suharto.

Paparan tersebut membawa kita pada muara kesimpulan bahwa negara kita sedang berada dalam apa yang disebut *confusing state*. Kondisi ini ditandai oleh tidak adanya orientasi dan keseimbangan para aparat pelayanan public, kepolisian bingung apa yang harus dikerjakan untuk menegakkan hukum dan keadilan karena institusi kepolisian terlalu lama bersatu dengan militer yang secara doktrin berbeda. Institusi penegak hukum lainnya, Kejaksaan Agung, Kehakiman dan Mahkamah Agung, juga kehilangan orientasi karena terlalu lama dipimpin oleh jenderal-jenderal. Padahal nyata-nyata dalam militer tidak dikenal adanya konsep keadilan. Oleh karena itu sulit diwujudkan keadilan masyarakat jika institusi penegak hukum dipimpin oleh seorang jenderal, dengan demikian di masa mendatang para jenderal tidak boleh lagi menjadi jaksa agung atau hakim agung.

Kekuasaan Orde Baru selama 30 tahun telah melemahkan kekuatan tawar masyarakat dan merusak seluruh institusi yang berkaitan dengan pelayanan public. Disisi lain, saat ini masyarakat (dalam hal ini masyarakat madani, penyunting) dituntut untuk memainkan peran

dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik padahal potensi masyarakat telah sekian lama diperlemah oleh rejim Orde Baru. Dengan berstandar pada kondisi tersebut, upaya-upaya penguatan masyarakat melalui capacity building menjadi hal yang diperlukan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik

**PENGALAMAN MASYARAKAT MADANI BERKENAAN DENGAN
PELAYANAN DI SEKTOR PUBLIK
(Disunting dari presentasi tanpa teks)**

Zoemrotin K. Soesilo *

Salah satu ciri negara maju adalah diterapkannya konsep dan prinsip-prinsip *good governance* dalam pelayanan publik, baik yang bersifat *profit*, misalnya PDAM, listrik, telepon, transportasi, maupun yang *non profit* semacam SIM, STNK, KTP, paspor dan lain sebagainya.

Kedua jenis pelayanan publik tersebut seharusnya memperhatikan prinsip-prinsip dasar pelayanan publik yang baik yaitu adanya keterbukaan dalam hal informasi, kepastian waktu dan harga, serta keterjangkauannya. Selain itu juga harus diperhatikan faktor keadilan, yakni tidak diskriminatif.

Sebagai ilustrasi bahwa pelayanan publik bersifat diskriminatif adalah pengalaman saya saat mengurus KTP yang selalu dimudahkan karena mungkin Pak Paino yang mengurus KTP saya melihat saya sebagai ketua lembaga konsumen. Contoh pelayanan diskriminatif lainnya adalah ketika saya mengurus paspor ke Kantor Imigrasi. Pimpinannya mengatakan “Sudah Bu, ditinggal saja nanti biar supirnya yang mengambil”. Lantas saya katakan, “Oh tidak, saya masih satu minggu lagi untuk berangkat dan kalau bapak menentukan satu minggu paspor baru dapat selesai maka kalau nanti sore sudah jadi berarti saya telah mengambil hak masyarakat yang lain.” Dengan demikian, selama pelayanan publik masih diskriminatif artinya pelayanan tersebut belum bagus.

Bapak dan Ibu sekalian,

Bagaimana dengan kondisi pelayanan publik di lapangan? Ada yang sudah baik dan banyak juga yang belum. Pelayanan publik yang belum baik umumnya terjadi pada pelayanan *non profit*. Hal ini terjadi karena belum adanya pemahaman dari aparat pemerintah bahwa pelayanan publik yang dilaksanakannya sebetulnya bukan semata “*an sich*” untuk kepentingan masyarakat tetapi juga merupakan kepentingan negara. Sebagai misal, pemahaman petugas kelurahan dalam melayani pembuatan KTP yang memandang bahwa rakyat atau masyarakatlah yang membutuhkan KTP, padahal pembuatan KTP itu bukan hanya untuk kepentingan masyarakat tetapi juga merupakan kepentingan negara. Berdasarkan KTP negara dapat mengidentifikasi keberadaan dan jenis pekerjaan warga negara, jumlah dan jenis kelaminnya. Dengan demikian, sebenarnya terdapat kepentingan negara dalam pembuatan KTP, hanya sayangnya hal ini tidak dipahami oleh petugas tersebut. “Kalau ketentuan negara tidak mewajibkan saya memiliki KTP, saya lebih baik

* Ketua Yayasan Pemulihan Keberdayaan Masyarakat (PKM).

tidak ber-KTP. Kartu nama saya, bisa saya pakai setiap saya akan pergi.” Kenapa ada ketentuan yang mengatur warga negara harus memiliki KTP, jawabannya adalah supaya negara bisa mengatur rakyatnya.

Contoh lain ihwal rendahnya kesadaran aparat pemerintah tentang adanya kepentingan negara dalam pelayanan publik sektor non profit adalah dalam pengurusan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB). Kebanyakan aparat pemerintah hanya melihat bahwa IMB merupakan kepentingan masyarakat saja padahal sebenarnya IMB juga adalah bagian dari kepentingan negara supaya negara dapat mengatur bagaimana tata ruang diatur dengan benar, dan hal ini justru tidak dipahami oleh aparat tersebut. Sehingga ketika masyarakat mengurus IMB, yang ada pada benak aparat adalah bagaimana caranya mempersulit keluarnya IMB.

Kondisi pelayanan publik yang buruk ini diperparah oleh belum adanya kesadaran masyarakat sendiri yang didukung dengan tidak adanya akses masyarakat untuk menyampaikan permasalahan-permasalahan yang ada. Kendati demikian, saya melihat, selama dua tahun terakhir ini sikap kritis masyarakat sudah sangat bagus. Sebagai misal, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) menang atas Pertamina di pengadilan untuk perkara kenaikan harga elpiji yang diumumkan secara sepihak oleh Pertamina. Sebagaimana diketahui, bahwa harga elpiji naik tanpa pemberitahuan. YLKI bersama masyarakat membawa kasus ini ke pengadilan dan akhirnya memenangkan perkara. YLKI menang karena Pertamina tidak bisa memberikan argumentasi mengapa dan bagaimana cara menentukan kenaikan harga yang bisa diterima oleh masyarakat.

Bapak dan Ibu sekalian,

Berbicara ihwal kemitraan antara masyarakat madani dan pemerintah dalam pelayanan publik, sebetulnya kemitraan dimaksud sudah sering kita lakukan, tetapi masih bergantung pada persepsi individual pejabat yang bersangkutan. Bahkan ada pejabat yang sudah memiliki keinginan terbuka dan menerima kritik. Sebagai misal, pernah ada seorang menteri yang pro aktif khusus datang ke YLKI untuk berdiskusi bagaimana caranya memicu peningkatan kualitas pelayanan sektor publik.

Saya ingat ketika YLKI diundang PT Pos Indonesia berkaitan dengan akan dinaikannya tarif pos. Saat itu yang diundang adalah YLKI, wakil dari sektor swasta, pemerintah dan beberapa organisasi masyarakat. Dalam forum tersebut dikemukakan bahwa PT Pos Indonesia akan menaikkan tarif pos khusus untuk jenis surat yang beramplop karena PT Pos Indonesia melihat bahwa tarif pos yang murah tersebut, hanya Rp 500, banyak dimanfaatkan oleh para pelaku bisnis untuk menyebarkan iklan berupa brosur dan untuk itu PT Pos Indonesia telah menyubsidi banyak. Merujuk pada kondisi tersebut, PT Pos Indonesia menaikkan tarif dari Rp 500 menjadi Rp 2000. Pada forum tersebut YLKI bertanya, “Lalu bagaimana dengan masyarakat bawah tentunya keberatan dengan kenaikan tarif tersebut”. Kemudian kita bersama-sama mencari alternatif pemecahan dengan menetapkan bahwa tarif kartu pos tidak dinaikan, dengan pertimbangan bahwa kartu pos tidak akan dimanfaatkan oleh para pelaku bisnis, sehingga kalangan masyarakat menengah ke bawah masih dapat menjangkaunya, misalnya para pembantu rumah tangga kalau mau kirim surat cukup pakai kartu pos saja.

Bapak dan Ibu sekalian,

Hal yang menarik lain dari pengalaman masyarakat madani bermitra dengan pemerintah berkenaan dengan pelayanan sektor publik adalah persoalan keberadaan becak di Jakarta.

Gubernur Sutiyoso pernah mengemukakan bahwa keberadaan becak di Jakarta diperbolehkan, tetapi terbatas hanya pada wilayah tertentu saja, namun kemudian pernyataan tersebut diralat dengan menyatakan bahwa Jakarta bebas becak. Padahal YLKI pada saat itu telah melakukan survei pemetaan di daerah-daerah mana sajakah becak masih dibutuhkan dan di daerah mana yang sudah tidak dibutuhkan. Dalam survey tersebut ditanyakan beberapa hal, misalnya : (a) apakah becak masih dibutuhkan atau tidak, jika dibutuhkan kenapa. Mereka bilang, “Kalau saya hamil saya lebih aman naik becak, bawa belanjaan dari pasar ibu-ibu lebih enak naik becak”, (b) Apakah keberadaan becak mengganggu? Pertanyaan ini ditujukan kepada para tukang ojeg. Dari hasil survey tersebut ditemukan bahwa misalnya daerah Cempaka Putih membutuhkan 25 becak, nah kita tawarkan saat itu. “Pak Sutiyoso ini kita sudah melakukan survei, berikan kepercayaan kepada kami bahwa di daerah ini dibutuhkan becak sejumlah sekian dan masyarakat sendiri yang akan mengatur populasi becak.”

Paparan di atas dimaksudkan untuk menjelaskan bagaimana peran partisipasi masyarakat dalam memutuskan kebijakan yang berkaitan dengan pelayanan publik. Ketika partisipasi masyarakat tidak dilibatkan yang terjadi adalah pemborosan anggaran negara. Berapa miliar uang negara yang dikeluarkan untuk membayar ketertiban pembebasan becak dan berapa jumlah becak yang hilang. Bahkan yang terjadi adalah kesombongan pemerintah dan kesombongan-kesombongan semacam itu akhirnya membuat semua pihak rugi, masyarakat rugi, tukang becak rugi, pemerintahpun juga rugi karena mengeluarkan anggaran yang banyak, namun persoalan tidak tuntas.

Bapak dan Ibu sekalian,

Partisipasi masyarakat madani juga dilibatkan dalam penyusunan dan koreksi Anggaran Pembangunan dan Belanja (APBD) di daerah masing-masing. Misalnya, dalam APBD DKI ternyata alokasi anggaran untuk baju gubernur, baju DPRD, pemeliharaan rumah dinas gubernur, dan biaya pengobatan gubernur mencapai jumlah Rp 150 juta untuk 1 tahun. Jika memang biaya pengobatan gubernur berjumlah Rp 150 juta untuk 1 tahun, ini artinya gubernur tersebut penyakitan, jadi tidak pantas jadi gubernur. Sementara di sisi lain, alokasi anggaran untuk peningkatan gizi anak-anak lebih kecil dari biaya pakaian gubernur atau saat ini dibutuhkan sejumlah truk untuk mengangkut sampah di Jakarta tetapi ternyata yang diprioritaskan adalah pembelian mobil dinas untuk anggota DPRD. Beranjak pada kondisi tersebut, sudah saatnya kita (masyarakat madani, sektor swasta dan pemerintah, diedit oleh penyunting) untuk duduk bersama membahas hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan publik. Kemitraan antara ketiga pihak ini memerlukan keinginan baik dari semua pihak, khususnya dari pihak pemerintah.

DISKUSI SESI PANEL II

Panelis : 1. Dr. Ir. Dedi M. Maskur Riyadi
2. Bambang Susanto Priyohadi
(Sekretaris Daerah mewakili Gubernur D.I. Yogyakarta)
3. Dr. Daniel Dhakidae
4. Zoemrotin K. Susilo

Moderator : Dr. Ir. Luky Eko Wuryanto, M.Sc.

TANGGAPAN PESERTA

1. Agus Triantoro Staf Program Pembangunan Kecamatan (PPK) Bappenas

Kekhawatiran terjadinya kecenderungan pemisahan antara pemerintah dan masyarakat madani padahal pengertian masyarakat madani adalah merupakan sebuah kesatuan sistem yang tidak dapat dipisahkan. Jika kecenderungan ini tidak diantisipasi maka bisa jadi muncul penyempitan makna pengertian masyarakat madani secara nasional, seperti halnya yang telah terjadi pada pengertian budaya yang secara sempit dipahami hanya sebatas seni dan sastra saja. Begitu pula dengan pengertian masyarakat madani dalam suatu negara, sesungguhnya pemerintah juga merupakan salah satu unsur pembentuk masyarakat madani selain tiga unsur lain yakni sektor bisnis, media masa dan LSM.

2. Rinusa Pusat Studi Pengembangan Kawasan dan Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran

Berkaitan dengan peran Bappenas yang dipandang strategis dalam merumuskan kebijakan pembangunan, seyogyanya Bappenas merumuskan konsep pembagian peran antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat madani agar pembangunan dapat berjalan dengan baik. Pembagian peran tersebut diperlukan karena, menurut pendapat Dr. Daniel Dhakidae, kinerja birokrasi kita sampai saat ini sangat buruk terutama selama pemerintahan Orde Baru.

Kemudian penanya juga menyepakati bahwa sistem pengelolaan anggaran keuangan daerah tidak dikelola dengan transparan, lebih lanjut dipaparkan bahwa alokasi Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (APBD) D.I. Yogyakarta sebanyak 91% untuk Anggaran Rutin dan hanya 9% untuk Anggaran Pembangunan padahal anggaran pembangunan

ditujukan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Berkaitan dengan hal ini, ditanyakan bagaimana sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik.

Setelah mencermati kegagalan Orde Baru dalam menciptakan pemerintahan yang baik, seperti yang telah dipaparkan oleh Dr. Daniel Dhakidae, agenda yang paling penting adalah menciptakan konsep bagaimana mencapai pemerintahan yang baik tersebut, dan kemudian konsep dimaksud selanjutnya diajukan menjadi undang-undang.

3. Kurniawati H.D. Staf Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)

Civil Society merupakan konsep yang memiliki entitas tersendiri yang sebenarnya tidak mudah diterjemahkan sebagai masyarakat madani, dengan demikian penggunaan *term* masyarakat madani harus jelas alasannya kenapa *term* ini dipakai, bukan masyarakat warga atau bahkan *civil society* saja. Hal ini diperlukan sebab membangun kemitraan adalah proses yang panjang dan berkelanjutan, sehingga dibutuhkan kejelasan terminologi.

Pemerintahan yang baik tidak dapat diraih hanya melalui sebuah seminar tetapi melalui berbagai rangkaian kegiatan. Penerapan *good governance* dapat lebih dirasakan di tingkat pemerintah daerah bukan di pusat sehingga seyogyanya dalam seminar lebih banyak menghadirkan para pembicara dari berbagai pemerintah daerah agar pengalaman penerapan *good governance* dan terjemahan masyarakat madani di tingkat daerah dapat diungkapkan. Akan lebih baik jika kemudian seminar ini dilanjutkan dengan seri seminar lainnya yang menghadirkan para pembicara wakil dari pelbagai pemerintah daerah untuk memaparkan pengalaman mereka berkenaan dengan penerapan *good governance* dan masyarakat madani di daerahnya masing-masing.

Tidak semua sektor swasta, sebagai salah satu *stake holders* dari *good governance*, menyadari perannya dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Selain itu, di era otonomi daerah, pemerintah daerah juga sering tidak menyadari perannya dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik tersebut, misalnya dengan mengenakan pajak dan retribusi yang tinggi kepada para investor yang akan menanamkan investasi sehingga berakibat sulitnya sektor swasta berinvestasi dan bekerja sama dengan pemerintah daerah. Di sisi lain, masyarakat madani juga tidak berdaya. Hal ini menyebabkan kita berada dalam negara tanpa negara (*stateless society*). Lalu bagaimana tata pemerintahan yang baik dapat dibangun jika ketiga komponen *good governance* tersebut tidak berdaya?

TANGGAPAN PEMBICARA

1. Dr. Ir. Dedi M. Masykur Riyadi, M.Sc

Dari ketiga *stakeholders good governance*, unsur pemerintah yang paling jelas bentuknya sebab kedua unsur yang lain keberadaannya tersebar oleh karena itu unsur pemerintahlah yang paling banyak dikritik dalam upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

MENGENAI USULAN KONSEP PEMBAGIAN PERAN ANTARA PEMERINTAH, SEKTOR SWASTA DAN MASYARAKAT DALAM MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK ADALAH SANGAT BAGUS. NAMUN PERSOALANNYA KEMUDIAN APAKAH USULAN TERSEBUT DAPAT DITINDAKLANJUTI, HAL INI MERUPAKAN PERSOALAN YANG BERBEDA.

2. Bambang Susanto Priyohadi (Sekretaris Daerah mewakili Gubernur Propinsi D.I. Yogyakarta)

Menyoal proporsi APBD D.I. Yogyakarta yang hanya mengalokasikan sebanyak 9% untuk Anggaran Pembangunan sedangkan 91% untuk Anggaran Rutin, padahal anggaran pembangunan dibutuhkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pembicara memaparkan bahwa hal tersebut merupakan salah satu cara baru untuk berkomunikasi dengan pemerintah pusat atas koordinasi dengan pihak DPRD. Hal ini dilakukan mengingat pemerintah pusat hanya mengalokasikan DAU sejumlah Rp 112 miliar sementara di pihak lain pemerintah pusat juga membebaskan rapel gaji para pegawai pusat kepada anggaran daerah padahal di sisi lain pemerintah daerah juga membutuhkan banyak dana. Dengan demikian tentu saja anggaran tersebut tidak akan cukup untuk melaksanakan public service. Akhirnya hal tersebut kemudian disiasati dengan proporsi Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan seperti itu.

Berkenaan dengan pertanyaan mengenai sistem pengelolaan keuangan pembangunan yang baik, sistem pengelolaan keuangan pembangunan yang dipakai saat ini tidak menjamin tercapainya pemerintahan yang baik karena berbasis pada *line item budget* yang bersandar pada *spend management* yang mementingkan ketepatan anggaran bukan pada optimalisasi anggaran. Lebih lanjut, sistem pengelolaan pembangunan yang baik harus juga mencantumkan bagaimana mengelola aset inventori dengan baik padahal pada poin aset inventori inilah banyak terjadi kebocoran dan pemborosan pembangunan.

Mengenai tarif pajak dan retribusi lainnya yang dikenakan oleh pemerintah daerah, ternyata proporsi terbesar dari hasil pendapatan daerah dari pajak dan retribusi tersebut adalah pemerintah pusat, seyogyanya alokasi pendapatan pajak dari daerah ini ditinjau kembali.

Menanggapi permintaan agar pengalaman pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* juga mengundang pembicara dari daerah-daerah lain, bukan hanya Propinsi D.I.

Yogyakarta, pembicara mengusulkan untuk mengundang paling tidak Pemerintah Daerah Kabupaten Takalar dan Propinsi Bali, dengan pertimbangan di kedua daerah tersebut pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* dinilai sudah berjalan dengan baik.

3. Dr. Daniel Dhakidae

Menyoal resep yang diperlukan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, pembicara memaparkan bahwa belum ada resep yang manjur karena kalau ada tentu saja Indonesia sudah berhasil keluar dari krisis. Menurut Dr. Daniel Dhakidae, yang paling penting dan harus dilakukan oleh pemerintah adalah mengurangi intervensi pada sektor-sektor yang sudah dilakukan oleh masyarakat dengan baik. Pemerintah hanya perlu intervensi pada sektor-sektor publik yang tidak mampu dilakukan oleh masyarakat, misalnya pembuatan infrastruktur jalan kereta api. Tetapi tidak perlu intervensi pada tata niaga cengkeh atau jeruk yang telah berjalan dengan baik tanpa intervensi pemerintah. Berlebihannya intervensi pemerintah pada sektor-sektor tersebut akan mematikan potensi masyarakat sekaligus merusak mekanisme pasar yang sudah berjalan dengan baik.

Berkenaan dengan fungsi Bappenas, saat ini Bappenas sudah harus mengubah kesadaran dari pusat proyek menjadi lembaga yang menghidupkan energi lokal karena paradigma Bappenas pada masa Orde Baru telah menyebabkan para pejabat daerah, termasuk gubernur dan bupati, bermental *beggar mentality*. Desentralisasi dan otonomi daerah adalah inti dari masyarakat madani, karena dengan desentralisasi dan otonomi akan terjadi penguatan masyarakat madani setempat dan sebaliknya pembangunan yang sentralistis hanya akan membawa kegagalan seperti yang telah dialami oleh Uni Soviet.

The Third Circle
How Government Institutions Can Engage
Civil Society: International Experience
Kathleen Lauder, Director*

SESI III
INTERNATIONAL EXPERIENCE ON WAYS FOR
GOVERNMENT INSTITUTIONS
TO ENGAGE CIVIL SOCIETY

- **The Third Circle, How Government Institutions Can Engage Society : International Experience**
Kathleen Lauder, M.A

- **Diskusi**
 1. **Tanggapan Peserta**
 2. **Tanggapan Pembicara**





Presentation Overview

- ⌘ To review the concept of governance as the relationship between the state, business and civil society
- ⌘ To examine the involvement of civil society in developing and implementing public policy:
 - ☒ **definition of citizen participation**
 - ☒ **when it is useful and when it is not useful to engage citizens**
 - ☒ **Practical tools and techniques in use in Canada and elsewhere**
 - ☒ **thorny issues to consider**
- ⌘ To explore the trends in engaging civil society through results of research in Southeast Asia

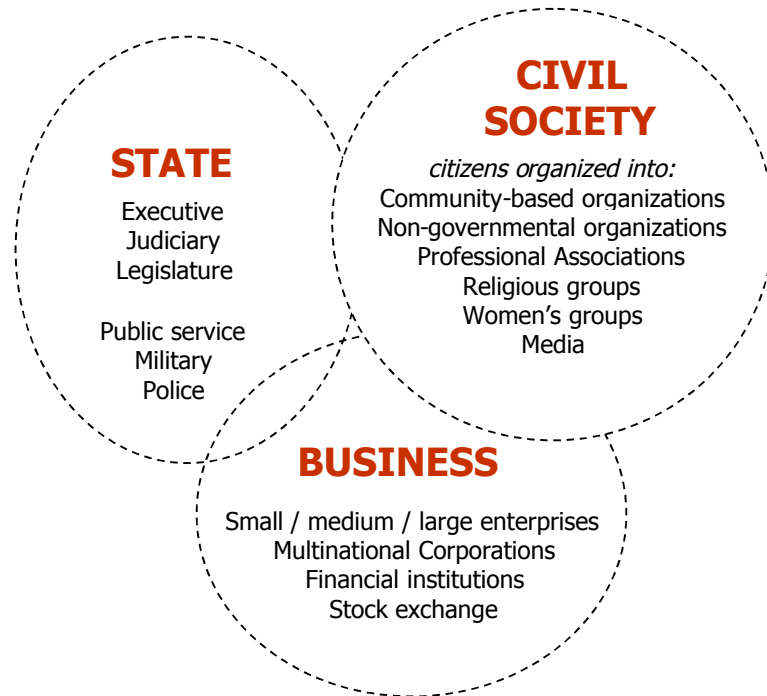


Governance: The art of steering

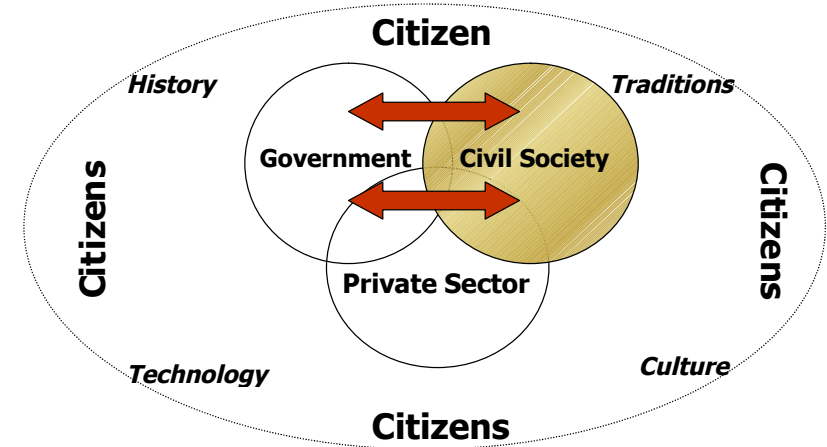
- ⌘ "Governance is defined as the institutions, processes and traditions related to issues of public concern which determine:
 - ☒ how power is exercised
 - ☒ how decisions are taken
 - ☒ how citizens have their say
- ⌘ The responsible and responsive exercise of power on matters of public concern"

The Institute On Governance, Ottawa Canada

The Actors



The Third Circle



What is Meant by Engaging Civil Society?



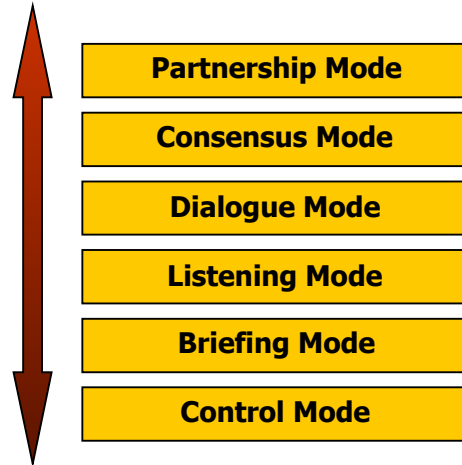
Engaging Civil Society/Citizen Engagement?

- ⌘ ... the active involvement of citizens in resolving issues of public concern, shaping government policy, and ensuring that citizens' needs are central to program design and service delivery.

Degree of influence

Engaging
Consulting
Selling

NATURE OF INTERACTION



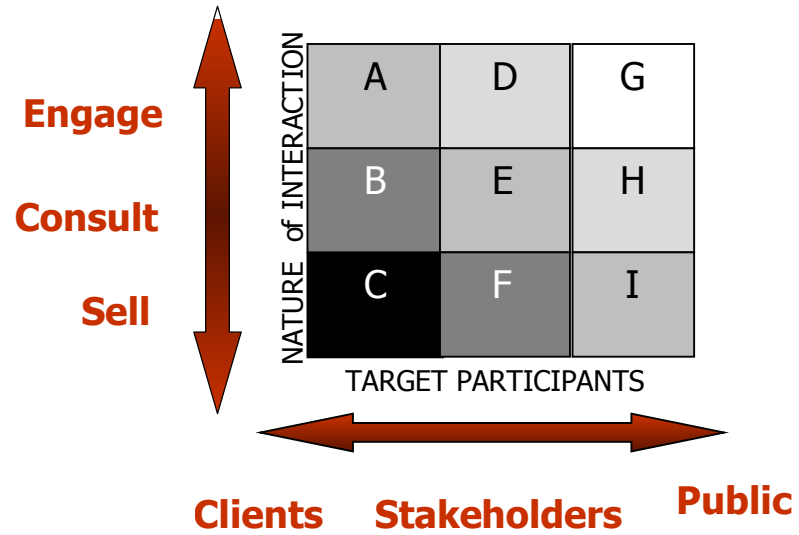
Range of Target Participants

TARGET PARTICIPANTS

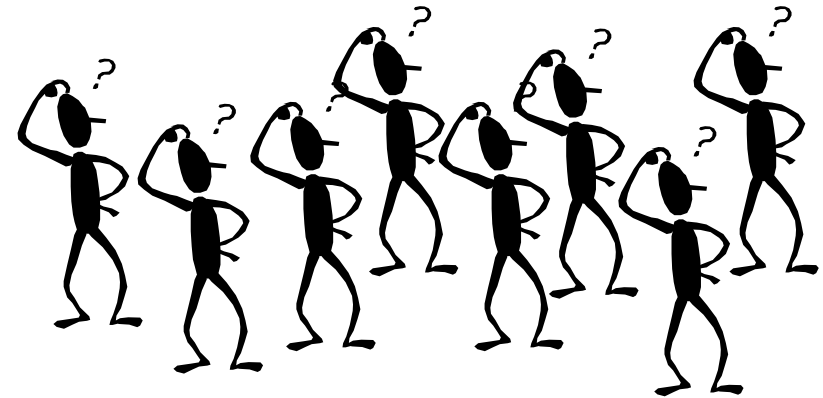


Clients **Stakeholders** **Public**

Participation Matrix



Why Countries Around the World are Seeking More Opportunities to Engage Civil Society?





Why Involve Citizens?

- ⌘ Improves decision-making
 - ☑ obtain better information
 - ☑ create new solutions
 - ☑ gain commitment to process and outcome
 - ☑ forge relationship

- ⌘ Promotes pluralism
 - ☑ government as arbitrator among competing interests



Why Involve Citizens?

- ⌘ Fosters learning, combats cynicism, strengthens society
- ⌘ Promotes greater accountability, openness and transparency
- ⌘ Is a policy or legal requirement



Why NOT to Involve Citizens?

- ⌘ Technical issue
 - ☒ does not require exploration of underlying values
- ⌘ No intent to modify current course of action
- ⌘ Lack of adequate time or resources
- ⌘ Unsure of your objectives
- ⌘ Inconsistent with organizational culture
- ⌘ Participation fatigue
- ⌘ No commitment to consider results



When to Engage Citizens

Depends on objectives, but:

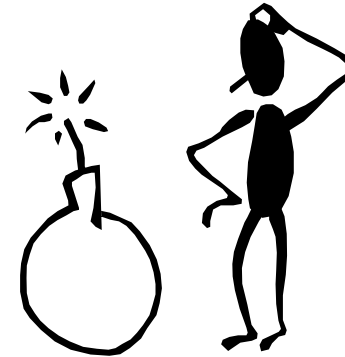
- ⌘ Earlier is *usually* better
- ⌘ Citizens can be engaged throughout the decision-making cycle (more than once, using various techniques)

Citizen Participation Techniques Overview

- ⌘ Public opinion polls
- ⌘ Constituent surveys
- ⌘ Town hall meetings
- ⌘ Focus groups
- ⌘ Royal Commissions
- ⌘ Stakeholder meetings
- ⌘ Legislative hearings
- ⌘ e-participation
- ⌘ Policy conferences
- ⌘ Search conferences
- ⌘ Policy roundtables
- ⌘ Deliberative polling
- ⌘ Study circles
- ⌘ Citizen juries
- ⌘ Civic journalism
- ⌘ Public deliberation

Thorny Issues

Objectives, processes & outcomes



Thorny Issues Objectives

- ⌘ Setting clear objectives
- ⌘ Recognizing the difference between dialogue and consensus
- ⌘ Managing public expectations
- ⌘ Feeding results into policy-making process
- ⌘ Separating public education from engagement or consultation
- ⌘ Understanding the context: political, legal, economic, fiscal, cultural, historical, etc...



Thorny Issues Processes

- ⌘ Managing the agenda
- ⌘ Ensuring consistency with objectives
- ⌘ Securing adequate resources
- ⌘ Selecting the right technique at the right time
- ⌘ Avoiding participation fatigue
- ⌘ Involving disadvantaged groups
- ⌘ Obtaining a "representative" sample of participants
- ⌘ Preventing jurisdictional battles, turf wars





Thorny Issues Outcomes

- ⌘ Reporting back in a timely manner
- ⌘ Making concluding reports available to the public
- ⌘ Evaluating the overall success of the exercise



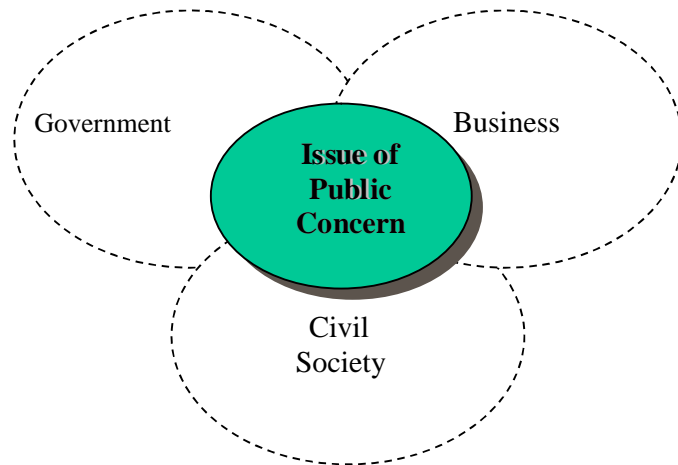
Canada ASEAN Governance Innovations Network Program (CAGIN)



- ⌘ A research project
- ⌘ A learning network
- ⌘ A development cooperation project

Public Interest Partnerships

Pips are new relationships combining the resources from business, government and civil society in order to maximize the power in communities to identify and solve problems



CAGIN Case Studies

Baguio Eco-walk
Guimaras Solid Waste Management
Vietnam Business Council Sustainable Penang Initiative
Khon Kaen Civic Assembly
Stengthening Grassroots Development in Thailand





POPS Framework

- ⌘ **P**hysical Capital: financial, technological, material resources
- ⌘ **O**rganizational Capital: core team, membership, structure
- ⌘ **P**olitical Capital: power, authority, influence, legitimacy
- ⌘ **S**ocio-cultural Capital: feelings of trust, friendship, willingness to collaborate



Wrap-up & conclusions

- ⌘ The Third Circle makes governance work for sustainable development and quality of life
- ⌘ The Third Circle is critical for accountability, equity, transparency and participation
- ⌘ Around the world the importance of the third circle is being institutionalized through 'public interest partnerships' or PIPs

DISKUSI SESI III

- Pembicara** : Kathleen Lauder, M.A
Moderator : Dr. Ir. Lucky Eko Wuryanto , M.Sc.

TANGGAPAN PESERTA

1. Hariyoso
ASOSIASI PEMERINTAH PROPINSI SELURUH INDONESIA (APPSI)/DOSEN INSTITUT ILMU PEMERINTAHAN

APA KONSEP STRATEGI OPERASIONAL MENGENAI PENETAPAN STANDAR KELAYAKAN PELAYANAN PUBLIC SERVICES DIKAITKAN DENGAN PERSPEKTIF KEMAMPUAN TINDAKAN DAN KEBIJAKAN PEMERINTAH UNTUK MENINGKATKAN KEMAMPUAN MASYARAKAT MADANI DALAM PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIC SERVICES?

2. Eddy Satriya
Staf Bappenas

HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH, SEKTOR SWASTA DAN MASYARAKAT MADANI HARUS MEMILIKI KESIMBANGAN, TERJADINYA KRISIS MULTIDIMENSI ADALAH AKIBAT ADANYA DOMINASI SATU KOMPONEN TERHADAP 2 KOMPONEN LAINNYA, MISALNYA DOMINASI PEMERINTAH TERHADAP MASYARAKAT MADANI DAN SEKTOR SWASTA PADA JAMAN ORDE BARU. LALU BAGAIMANA DENGAN PERAN PARA AKADEMISI (PROFESOR) YANG BANYAK TERLIBAT BAIK ITU DI BIROKRASI MAUPUN DI MASYARAKAT MADANI, APAKAH TIDAK AKAN TERJADI KERANCUAN.

3. NANA SUKARNA
SARESEHAN WARGA BANDUNG (SAWARUNG)

Term government (pemerintah) dalam pengertian konseptual filosofis berasal dari *to govern*, tetapi implementasi pemerintah di daerah lebih bermakna *to command*, lalu bagaimana implementasi konsep *good governance* yang mensyaratkan adanya keseimbangan hubungan

antara 3 sektor, jika pemahaman *to command* lebih mengemuka dari pada *to govern*, khususnya di daerah.

Siapa yang seharusnya menyediakan pelayanan publik (*public service provider*), pemerintah atau masyarakat madani? Karena di Indonesia hampir seluruh jasa dan pelayanan publik dilakukan oleh pemerintah tanpa melibatkan masyarakat madani.

4. dr. Lily I. Rilantono
Ketua Umum Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia (YKAI)

Apakah yang dimaksud dengan pelembagaan (*institutionalized*) kemitraan antara pemerintah dan masyarakat madani dalam penyediaan pelayanan publik? Hal ini perlu diperjelas karena di Indonesia, pelaksanaan kemitraan dimaksud dilaksanakan oleh hampir seluruh departemen baik secara terlembaga maupun berdasarkan isu.

Menyoal pembangunan berkelanjutan dan kualitas kehidupan manusia, saat ini pemerintah telah banyak bekerja sama dengan pihak donor baik secara bilateral maupun multilateral. Namun kerja sama dimaksud belum banyak menyentuh perihal pemberdayaan masyarakat madani, padahal peran masyarakat madani diperlukan dalam keberhasilan pembangunan berkelanjutan dan peningkatan kualitas kehidupan manusia.

TANGGAPAN PEMBICARA

Menanggapi bagaimana strategi operasional diseminasi yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk memberdayakan masyarakat madani, pembicara menganjurkan agar pemerintah menggunakan segala jenis media masa. Hal ini tentunya tidak akan berhasil dalam waktu singkat, karena memberdayakan masyarakat madani berkaitan dengan upaya mengubah budaya, artinya mengubah persepsi di masyarakat maupun di birokrasi dari pemahaman bahwa urusan pemerintahan hanyalah sebagai urusan pemerintah semata menjadi segala hal yang berkaitan dengan urusan pemerintahan adalah merupakan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat.

KEPEMIMPINAN MERUPAKAN HAL YANG PENTING DALAM MENCAPAI PEMERINTAHAN YANG BAIK, MEMILIKI PEMIMPIN YANG PINTAR, JUJUR, INTEGRAL, TERPERCAYA DAN DIHORMATI OLEH PEMERINTAH, SEKTOR SWASTA DAN MASYARAKAT MADANI SANGAT MENUJUNG TERCAPAINYA PEMERINTAHAN YANG BAIK.

Pelebagaan kemitraan antara pemerintah dan masyarakat madani dapat diwujudkan dalam sebuah forum konsultatif, yang dilaksanakan secara reguler, baik untuk membahas isu-isu pelayanan sektor publik maupun permasalahan pembangunan lainnya.

RESUME SEMINAR

RESUME SEMINAR

Pembicara:

- Kwik Kian Gie
- Ferry de Kerckhove
- Mochtar Pabottingi
- Satish C. Mishra
- Sunyoto Usman
- Dedi M. Masykur Riyadi
- Bambang Susanto Priyohadi
- Daniel Dhakidae
- Zoemrotin K. Susilo
- Kathleen Lauder

Moderator:

- Joyo Winoto
- Luky Eko Wuryanto

Masyarakat Madani, Demokrasi, dan Negara

Pembicaraan soal hubungan antara masyarakat madani, demokrasi, dan negara yang kini tengah marak, sesungguhnya bukan topik baru. Sudah sejak abad lampau topik tersebut menjadi bahan telaah pemikir terkemuka. Dari Max Weber hingga Samuel Huntington dan Adam Smith sampai Amartya Sen menggeluti tema tersebut. Selain ekonom dan teoritikus politik, kaum negarawan dan politisi semacam Mahatma Gandhi, Julius Nyerere, dan Vaclav Havel turut meramaikan pengkajian hubungan antara masyarakat madani, demokrasi, dan negara.

Secara garis besar, papar peminat studi hubungan antara negara, demokrasi, dan masyarakat madani mencurahkan pemikirannya pada dua hal. Pertama, di upaya menemukan jalan terbaik bagi pewujudan dan kesinambungan demokrasi yang efektif yang berciri adanya pemerintahan berdasarkan hukum (*rule of law*) dan mampu menyelesaikan permasalahan/sengketa secara damai. Kedua, dalam upaya membentuk sistem politik yang berkembang dan didukung oleh masyarakat yang makmur ekonominya.

Jawaban atas dua garis studi tentang hubungan antara negara, demokrasi, dan masyarakat madani membantu meletakkan landasan bagi suatu masyarakat berikut komponen kelembagaannya supaya menjadi bagian integral dalam sistem politik nasional yang demokratis. Meletakkan landasan itu bukan hal mudah karena kondisi perekonomian suatu negara bakal membentuk pola hubungan masyarakat madani dan negara yang berbeda dengan negeri yang keadaan perekonomian tak sama. Belum lagi jika dilihat dari sisi daya tawar masing-masing. Begitu pula jika terjadi pergeseran peta dan perkembangan geopolitik global.

Pada negara yang telah lepas dari sistem pemerintahan yang otoriter, masyarakat madani kerap dipandang sebagai sumber penetas ide, gagasan, dan pemikiran alternatif. Bahkan terkadang menjadi lahan rekrutmen bagi pemerintahan di masa depan. Sementara, di negara yang pemerintahannya lemah dan rakyatnya miskin, biasanya masyarakat madani memainkan peran yang sifatnya praktis: sebagai penyalur bantuan sosial bagi masyarakat miskin yang terpinggirkan.

Sementara itu ketika peta geopolitik didominasi era perang dingin, penafsiran soal hubungan masyarakat madani dengan negara dikuasai oleh arus penafsiran yang membelah secara tegas domain keduanya. Bahkan masyarakat madani kerap dipahami sebagai antitesis terhadap negara yaitu negara lawan masyarakat madani. Karena secara geopolitik di era perang dingin terdapat pertentangan ideologi, maka tak terlalu sulit membuat garis pembatas antara negara dengan masyarakat madani.

Setelah perang dingin berlalu, wajah hubungan antara negara dengan masyarakat madani bergeser dari keterpisahan ke saling ketergantungan dalam derajat yang tinggi. Dengan

demikian, hubungan saling meniadakan meluntur. Khusus di Indonesia perubahan peta geopolitik tak serta merta membawa pengaruh yang seketika. Akibat lamanya proses represi, kooptasi, dan netralisasi politik atas lembaga-lembaga non-negara oleh penguasa Orde Baru yang amat kokoh sehingga hubungan saling tergantung tersebut tak segera mawujud. Akibatnya keberadaan masyarakat madani pun hanya segelintir.

Meski demikian ada beberapa lembaga non-negara yang relatif bertahan dari tekanan pemerintahan Orde Baru, mereka itulah yang menjadi pusat pendidikan dan penyebaran ide-ide perlawanan terhadap kediktatoran Orde Baru. Mereka pula yang kemudian meletakkan fondasi bagi pembentukan partai-partai politik di era reformasi.

Dengan berakhirnya kediktatoran dan datangnya pemerintahan yang demokratis serta memiliki legitimasi, hubungan negara dengan masyarakat madani di Indonesia mulai bergeser. Elemen masyarakat madani mulai banyak terlibat bersama negara untuk merumuskan kebijakan negara. Perkembangan ini sesuai dengan dasar filosofi dari demokrasi itu sendiri yang menghendaki hubungan yang komplementer antara negara dengan masyarakat madani.

Dalam negeri yang demokratis yang menjadi tujuan bangsa Indonesia, negara bertugas melaksanakan fungsinya dengan baik, seperti menjaga pertahanan negara, meregulasi pasar, menyediakan sarana umum, dan melindungi hak kelompok minoritas. Sementara masyarakat madani memberi masukan ide atau usulan, bergulat bersama dalam perumusan kebijakan, dan mengontrolnya dalam penerapan kebijakan tersebut di lapangan.

Wacana tentang hubungan antara negara dan masyarakat madani dalam kaitannya dengan nasib demokrasi di Indonesia juga memiliki kaitan dengan peristilahan ilmu politik yang amat populer dalam studi tentang proses politik di negara berkembang dari perspektif *huntingtonian*: soal konsolidasi menuju demokrasi. Indonesia yang telah dihajar krisis ekonomi dan merembet secara tak terduga (*blessing in disguise*) ke ranah politik mesti mendudukkan agenda pengonsolidasian sistem politik yang demokratis sebagai tanggung jawab bersama elemen negara dan masyarakat madani.

Dari sisi negara dibutuhkan tekad politik (*political will*) yang kuat untuk mewujudkan tata pemerintahan yang demokratis, karena tanpa faktor *political will* kebijakan pemerintah bakal kandas di tengah jalan. Sementara dari masyarakat madani harus ada kontribusi signifikan lewat dukungan kepada stabilisasi politik hingga konflik politik horizontal bisa ditekan. Pembentukan kemitraan antara negara dengan masyarakat madani juga mesti dibangun lewat proses yang dialogis khususnya untuk urusan formulasi ulang tentang seberapa luas negara boleh mengambil peran dalam kehidupan masyarakat.

Keterkaitan antara negara, masyarakat madani, dan demokrasi dapat dilihat dari perspektif otosentrisitas (*autocentricity*) yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Otosentrisitas merupakan prasyarat untuk hadirnya demokrasi di sebuah negara. Sementara otosentrisitas membutuhkan penopang supaya bisa tegak, yakni: (1) adanya rasionalitas politik yang didasarkan pada mekanisme saling imbang dan saling kontrol atau *checks and*

balances. (2) Hadirnya *checks and balances* di seluruh cabang pemerintahan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), antara lembaga-lembaga politik demokrasi (partai, pers, pemilu, parlemen), dan antara masyarakat, bangsa, serta konstitusi. (3) Mekanisme *checks and balances* bersifat dua arah. (4) Sejauh mungkin keabsahan cara dan tujuan bernegara (seperti termaktub dalam teks konstitusi pendirian sebuah negara) terpenuhi serta (5) sistem pemerintahan dibangun sedemikian rupa sehingga setiap unsur dalam sebuah negara bangsa pada umumnya saling menyantuni, menguntungkan, dan memprivilesekan.

Ketidakhadiran otosentrisitas (*acentricity*) atau yang hadir hanya sentrisitas yang tak absah dari kacamata demokrasi (*other-centric*) menimbulkan ketimpangan hubungan antara negara, masyarakat, dan dunia usaha.

Bila hal ini terjadi maka biasanya masyarakat dan dunia usaha yang menyantuni negara. Sedangkan negara menyantuni hal lain, semacam menyantuni person-person tertentu yang duduk di kekuasaan, tribalisme, koncoisme, atau kediktatoran. Sementara masyarakat --selama tak disantuni negara-- juga tak didukung dunia usaha karena kalangan pengusaha menjadi pemburu rente (*rent seekers*). Untuk menghindari hal-hal semacam ini dibutuhkan hadirnya beberapa imperatif supaya tata pemerintahan yang baik bisa terwujud.

Pertama, paling penting, hadirnya sebuah konstitusi yang otosentris (bertekad sepenuhnya untuk meningkatkan harkat dan kesejahteraan bangsa), maju, rasional, dan koheren. Kedua, elemen negara, masyarakat warga, dan kalangan dunia usaha mesti bekerja mengajarkan rasionalitas politik yang demokratis. Pengajarannya bukan hanya pada kurikulum di lembaga pendidikan tapi juga mempraktikannya di lapangan. Ketiga, badan-badan pemerintahan, gerakan-gerakan masyarakat warga, dan kalangan dunia usaha harus mengutamakan kebijakan yang otosentris dalam proyek dan portofolio masing-masing.

Mendudukan pembahasan soal hubungan antara masyarakat madani, demokrasi, dengan negara juga bisa ditelaah dari sudut pandang ekonomi atau yang lebih fokus dan kontekstual dari sudut pandang pemulihan ekonomi Indonesia. Dari sisi ekonomi pembahasan masyarakat madani, demokrasi, dan negara perlu pendefinisian kembali (*redefining*) khususnya mengenai hubungan atau interaksi antara masyarakat madani dengan negara. Pendefinisian kembali tersebut mesti mengindahkan prinsip tata pemerintahan yang baik (*good public governance*) supaya kinerja ekonomi Indonesia bisa bangkit dari keterpurukan (*economic recovery*).

Sayangnya upaya pembangkitan kembali kinerja ekonomi Indonesia dari keterpurukan terhalang oleh inefisiensi, padahal situasi semacam ini menunjukkan buruknya kualitas penerapan *good public governance*. Salah satu pemicu inefisiensi adalah akibat terlalu tingginya peran negara di bidang ekonomi lewat berbagai regulasi. Dengan demikian langkah pengurangan peran negara di berbagai sektor ekonomi (*economic governance reform* atau deregulasi) merupakan sarana yang efektif dan dapat diandalkan untuk membangkitkan kembali ekonomi Indonesia.

Economic governance reform akan memfasilitasi peralihan kebijakan ekonomi Indonesia dari *a discretionary or patrimonial capitalism* ke *an arms-length rule-based*, atau yang populer disebut ekonomi pasar (*market economy*). Semakin banyak institusi perekonomian yang otonom (*autonomous*) dari jangkauan negara (yang berarti kian dilucutnya lengan-negara di bidang ekonomi) bakal meningkatkan kualitas pengelolaan unit bisnis. Proses ini jelas mempercepat kembalinya kepercayaan investor yang menjadi salah satu motor pertumbuhan.

Peranan Masyarakat Madani dalam Tata Pemerintahan

Telaahan mengenai hubungan antara negara, demokrasi, dan masyarakat madani saat ini banyak ditinjau dari peranan masyarakat madani dalam tata pemerintahan (*governance*). Hal ini berangkat dari keyakinan bahwa keberdayaan masyarakat madani dapat mendorong terbentuknya hubungan yang simetris antara negara dengan individu. Secara politik, masyarakat madani memunculkan daya tawar di kalangan warga negara dan secara ekonomi membangun kemandirian.

Masyarakat madani bisa amat berperan dalam pembentukan tata pemerintahan yang baik, karena negara mesti memperhitungkan partisipasi politik warganya yang terhimpun dalam masyarakat madani yang memiliki daya tawar politik dan secara ekonomi mandiri, termasuk saat negara hendak mengambil keputusan yang bakal mempengaruhi publik. Juga ada akuntabilitas negara kepada masyarakat karena masyarakat madani bisa mengevaluasi dan mengontrol jalannya sebuah kebijakan.

Hanya saja dalam konteks keindonesiaan terdapat pekerjaan rumah yang menghambat pengejawantahan tata pemerintahan yang baik di tanah air. Persoalan pertama adalah ketidakpercayaan publik (*public distrust*) pada birokrasi. Masalah ini terkait dengan kenyataan di mana birokrasi, saat Orde Baru 30 tahun lebih malang melintang, tak bisa di kontrol oleh elemen masyarakat madani secara memadai. Bahkan masyarakatlah yang dikontrol oleh birokrasi. Situasi tersebut membuat berbagai urusan yang mempertemukan masyarakat dengan elemen birokrasi berujung pada ketidakterbacaan para birokrat dalam mengelola negara atau memberi layanan kepada masyarakat. Korupsi, pembengkakan nilai proyek, suap atau sogok untuk memperoleh layanan dari birokrasi dan berbagai praktik yang bertentangan dengan prinsip *good governance* menumpuk dalam kurun 30 tahun. Akumulasi situasi inilah yang memunculkan *public distrust* atas niatan birokrasi yang hendak melibatkan masyarakat dalam proses bernegara atau di program pewujudan *good governance*.

Persoalan kedua adalah *clientism*. Interaksi pemerintah dan pelaku bisnis yang berkembang selama ini tak banyak menghasilkan pengusaha sejati yang sukses dengan memiliki etos bisnis yang kuat (*the entrepreneurs*). Kolaborasi antara keduanya di era Orde Baru bukan pada konteks untuk memberi keuntungan ekonomi bagi bangsa melainkan bagi pebisnis dan sang penentu kebijakan. Jadi *clientism* hanya menghasilkan pedagang kebijakan dan pengusaha yang hanya bisa tumbuh karena adanya dukungan fasilitas kebijakan (*the client*

bourgeoisei). Pengusaha semacam ini tak bisa diharapkan memunculkan kemandirian karena mereka bukannya memperkuat daya tawar terhadap negara, malah alih-alih menjadi bagian dari pemerintah. Situasi ketergantungan ekonomi semacam ini tak bisa melahirkan masyarakat madani yang semestinya mampu menghadirkan hubungan yang simetris negara dengan individu sebagai syarat munculnya interaksi yang baik antara keduanya (*good governance*).

Persoalan ketiga yang menghambat terwujudnya *good governance* adalah *patrimonialism* yang mendudukan elit (yang minoritas) pada posisi di atas atau *superior* dan masa (yang mayoritas) pada posisi di bawah (*inferior*). Patrimonialisme, sebagai struktur kekuasaan yang monolitik mengerucut ke atas, menjadikan keputusan-keputusan penting dalam genggam elit sementara kelompok massa hanya mengikuti kata akhir dari kelompok elit yang mengemudikan negara.

Karena masyarakat madani membutuhkan kritik sebagai perangkat dalam melakukan interaksi, termasuk saat berhubungan dengan pengambilan kebijakan, patrimonialisme jelas menghambat upaya pewujudan *good governance*, yang di dalamnya mengandung prinsip kesetaraan, akuntabilitas, dan kontrol.

Pengalaman Pemerintah Bermitra dengan Masyarakat Madani

Pada pelaksanaan revisi program Jaring Pengaman Sosial (JPS) --sebagai salah satu contoh program negara dengan masyarakat madani-- acapkali muncul situasi di mana tawaran agar publik mau terlibat dalam proses pembangunan tak diterima dengan baik. Bahkan terkadang dianggap sebagai upaya mobilisasi atau korporatisme negara gaya baru. Selain itu terkadang masyarakat yang terlibat dalam Forum Lintas Pelaku (FLP) *kebablasan* dalam memantau program JPS hingga cukup merepotkan pengelola program di tingkat lokal karena ada FLP yang berperilaku seperti Akuntan Publik, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Padahal FLP tak memiliki kewenangan publik untuk menjalankan kewenangan tersebut.

Birokrasi sendiri terkadang mengganggu mengingat FLP ditujukan untuk melibatkan masyarakat dalam program JPS mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, hingga evaluasi. Pada praktiknya, pemerintah yang mestinya bertindak hanya sebagai fasilitator ternyata belum mampu secara tuntas melepaskan sikap lamanya yang suka mengontrol. Meski demikian, ada manfaat dari pembentukan FLP sebagai salah satu praktik penerapan prinsip tata pemerintahan yang baik, yakni membangun semangat agar para pihak yakni negara, masyarakat madani dan sektor bisnis belajar bersikap terbuka (*inclusive*) dan saling percaya dalam menyukseskan program pembangunan.

Hasilnya terlihat dari produk FLP Madani di Kabupaten Asahan, Sumatera Utara, mereka berhasil melimpahkan kasus penyelewengan dana JPS ke Kejaksaan. Di Magetan, Jawa Timur, FLP bekerja dengan baik hingga mampu menemukan indikasi penyelewengan pada

program JPS Kesehatan, Beasiswa, dan Dana Bantuan Operasional Pendidikan Dasar dan Menengah. Bahkan di Tasikmalaya, Jawa Barat, FLP berhasil “memaksa” Pemerintah Daerah dan DPRD merevisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) supaya lebih mengakomodasi kebutuhan dan kepentingan rakyat setempat.

Sementara pada kasus Kecamatan Pusat Pertumbuhan (KPP) yang berjalan sejak 1987 di Yogyakarta sempat terjadi beberapa kendala yang mengharuskan pemrakarsa meningkatkan kesabaran dan terus mencari terobosan supaya konsep kemitraan antar *stakeholders* dalam rangka pembangunan regional (*Yogyakarta Incorporated*) terwujud. Proyek percontohan KPP sendiri tersebar di 14 kecamatan.

Dari hasil pelatihan, penerapan, dan evaluasi program KPP, tenaga penggerak terpilih menyatakan sudah memahami sejak lama apa yang dilatihkan kepadanya, hanya saja ketika mereka menerapkannya di lapangan sering dihadap kendala yang cukup berat. Hal ini ditandai oleh ketidaksiapan pihak birokrasi dalam merespon usulan inovasi baru, sehingga proses penerapan KPP terganggu.

Hambatan juga datang dari pihak masyarakat sendiri, misalnya ada yang mengambil untung terlalu banyak dari program KPP hingga anggota masyarakat di kecamatan KPP tertentu tetap jadi buruh upahan karena yang menguasai aset program KPP tetap segelintir pengusaha dari pusat kota Yogyakarta. Belum lagi urusan kecilnya dukungan anggaran (APBD).

Pengalaman Masyarakat Madani Berkenaan dengan Pelayanan Publik

Sementara pengalaman masyarakat madani sendiri dalam upaya mereka mempengaruhi kebijakan publik --seperti terlihat dari upaya lembaga swadaya masyarakat (LSM) mempengaruhi kebijakan Pemda DKI Jakarta-- acap kali terbentur perilaku tak akomodatif yang diperlihatkan elit daerah yang berada di DPRD. Misalnya, meski sudah berkali-kali DPRD DKI Jakarta didesak supaya mengurangi jatah pengeluaran gubernur (misalnya biaya renovasi rumah dan pakaian yang lebih besar ketimbang untuk pos yang terkait hajat hidup orang banyak), ternyata kalangan DPRD tak mau bergeming. Bahkan ketika perwakilan masyarakat berharap besar supaya alokasi anggaran lebih berpihak pada kebutuhan masyarakat ternyata usulan ini tak diindahkan.

Dalam pengalaman yang lain, yakni urusan penertiban becak, giliran pihak eksekutif tak mau memberi kesempatan pada masyarakat madani mengelola dan membereskan secara *bottom up* urusan perbecakan. Pihak eksekutif lebih suka membayar mahal para preman dan membeli becak yang berseliweran di Jakarta sebagai jalan “penertiban.” Padahal pihak LSM sudah berjanji membantu pemungutan retribusi dan registrasi becak jika diijinkan menyelesaikan masalah perbecakan di Jakarta.

Bila ditarik dari kerangka penelaahan yang lebih luas, yaitu dari kacamata ketatanegaraan, terganggunya upaya masyarakat madani dalam mempengaruhi kebijakan publik memang berkaitan dengan masalah pembentukan sikap birokrasi yang selama 30 tahun lebih bersikap *anti-service* atau anti melayani masyarakat yang membayar pajak. Akibatnya program rintisan masyarakat madani yang hendak mempengaruhi kebijakan publik pasti menghadapi banyak kendala.

Pengalaman Internasional Soal Pelibatan Masyarakat Madani dalam Tata Pemerintahan

Dari pengalaman internasional terpapar bahwa pada awalnya upaya pelibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik sulit dipahami kelompok sasaran. Mulai dari urusan definisi hingga masalah terkait lainnya acap kali disalahpahami. Bahkan untuk urusan definisi *good governance* sendiri. Di berbagai negara ASEAN yang masuk program *Canada-ASEAN Governance Innovations Network Program* menunjukkan hal tersebut.

Dari proyek yang masuk program tersebut terdapat berbagai kesimpulan yang bisa dipetik, termasuk di dalamnya soal pentingnya penerapan tata pemerintahan yang baik bagi pihak negara karena dengan perealisasi tata pemerintahan yang baik bisa memberi informasi lebih banyak soal kebutuhan dan keinginan rakyat. Kondisi ini memudahkan pihak eksekutif dan legislatif dalam mencari solusi baru atas persoalan yang ada. Hubungan dengan konstituen juga kian kuat.

Saat dipraktikan, ternyata proses pelibatan masyarakat madani juga memiliki derajat yang berbeda-beda. Proses pelibatan pada tingkat yang paling bawah (*zona interaksi*) sifatnya mengontrol (*control mode*). Bisa pula masyarakat madani dalam urusan publik terlibat secara penuh sebagai mitra negara (*partnership mode*). Dari situ masyarakat madani dan negara belajar soal seni mengelola (*art of steering*) institusi, proses, dan kebiasaan yang terkait dengan urusan kepentingan publik dan bagaimana cara kekuasaan dijalankan (*how power is exercised*).

Secara khusus masyarakat madani menjadi paham soal cara mengambil keputusan (*how decisions are taken*) sebuah kebijakan publik dan tahu bagaimana cara menyuarakan kepentingan berkaitan dengan masalah mereka (*how citizen have their say*).

Untuk itu, dari proses penerapan tata pemerintahan yang baik di ASEAN, tersimpul beberapa isu penting Pertama perlu dibedakan antara dialog (mendiskusikan pemikiran yang berbeda) dengan konsensus (upaya mencari kesepakatan atas perbedaan), dan menjaga agar ekspektasi publik terkelola atau tak berlebihan dalam mengharapkan hasil.

Selain itu pemerintah harus memasukan hasil proses pelibatan masyarakat dalam perencanaan pembuatan kebijakan publik tersebut ke dalam proses penyusunan kebijakan

itu sendiri. Dengan demikian bisa dibedakan antara pendidikan masyarakat dengan upaya melibatkan dalam penyusunan kebijakan publik atau dengan mengonsultasikan kebijakan tersebut dengan masyarakat.

Terakhir, harus dipahami betul aspek politik, hukum, ekonomi, keuangan, budaya, sejarah, dan lain-lain dalam mewujudkan menerapkan kebijakan pembangunan yang berlandaskan prinsip tata pemerintahan yang baik.

LAMPIRAN

PROFIL SINGKAT

- **Sekretariat Pengembangan Good Public Governance
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)**
- **United Nation Support Facility for Indonesian Recovery
(UNSFIR)**
- **Governance Reform Support Project
Canadian International Development Agency (CIDA)**

**SEKRETARIAT PENGEMBANGAN GOOD PUBLIC GOVERNANCE
BADAN PERENCANAAN DAN PEMBANGUNAN NASIONAL (BAPPENAS)**

**UNITED NATIONS SUPPORT FACILITY
FOR INDONESIAN RECOVERY (UNSFIR)**

Sekretariat Pengembangan *good public governance* Bappenas dibentuk dengan pertimbangan bahwa pemerintahan yang bersih, transparan dan bertanggung gugat merupakan syarat tercapainya masyarakat yang berkeadilan. Pencapaian pemerintahan yang bersih, transparan dan bertanggung gugat diperlukan proses yang berkelanjutan untuk menjaga agar setiap proses tersebut dapat teradministrasikan dan terkoordinasikan dengan baik.

Dalam menjalankan tugasnya, Sekretariat Pengembangan *good public governance*, sesuai Keputusan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. KEP.009/K/02/2000 bertugas membantu Kepala Bappenas dalam merencanakan, mengkoordinasikan, menjaga dan menggulirkan proses *good public governance* secara sistematis dan berkelanjutan dengan menyusun perencanaan secara lintas sektoral dan mengkoordinasikan kegiatan *good public governance*.

Sekretariat Pengembangan Good Public Governance
Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas)

Jl. Taman Suropati No. 2
Jakarta Pusat 10310
Telp. (021) 3905650 Ext. 298 Fax. (021) 3148551
E-mail: sekretariatppgg@yahoo.com
sekre-ppgg@bappenas.go.id
Homepage: www.goodgovernance-bappenas.go.id

The United Nations Support Facility for Indonesian Recovery (UNSFIR) is a project established by the Government of Indonesia and the UNDP to stimulate examination of policy options for the country at an important point in the country's development. The work aims to engender wide public discussion of the issues involved in order to build a new social and political consensus for effective and lasting policy implementation. One of the areas in which UNSFIR is involved is strengthening state – civil society relations.

United Nations Support Facility for Indonesian Recovery (UNSFIR)
Surya Building, 9th Floor
Jl. M.H. Thamrin Kav. 9
Jakarta 10350
Telp. (021) 336915; 323062; 3902544; 2304965 ext. 1107
Fax. (021) 3921152

**GOVERNANCE REFORM SUPPORT PROJECT
CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY (CIDA)**

The Governance Reform Support (GRS) Project is a bilateral cooperation between Canada and Indonesia funded by the Canadian International Development Agency (CIDA). The project is jointly managed by KPMG (LP) and Hickling Corporation (Canada). The GRS Project supports Indonesia's public sector reform process by providing technical assistance and training on a grant basis to assist the Government in:

- Formulating development policies;
- Undertaking institutional reform;
- Improving institutional structures, systems and coordinating mechanism; and,
- Enhancing the skills of the government officials.

The emphasis is on strategic interventions where outcomes can be expected to have widespread consequences for Indonesia's reform effort.

One of the activities in which GRS is involved is Seminar for GOI Officials on Governance and Civil Society. The Objectives of the seminar are to enhance the levels of comprehension and understanding of GOI officials in relation to (a) the concepts implied by the term "good governance"; (b) the concept and benefits flowing from the notion of civil society empowerment; (c) the role of government in engaging civil society to undertake planning and decision making in a collaborative model; and (d) the various modalities for empowering civil society.

Governance Reform Support Project-Indonesia

KPMG (LP) - HICKLING

Jl. Talang Betutu No. 2

Jakarta 10230, Indonesia

Telp. (021) 391-5517 Fax. (021) 391-5518