

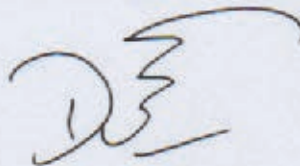
**NASKAH PUBLIKASI**  
**RELASI KUASA ANTAR AKTOR INTERMEDIARY DAN PEMERINTAH**  
**(Studi Kasus: Yayasan SATUNAMA Yogyakarta)**

Oleh :

Sri Anggraeny

20140520171

**Dosen Pembimbing**



**David Efendi, S.IP.,M.A**

Mengetahui,

**Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik**



**Dr. Titin Purwaningsih, S.IP., M.Si.**

**Ketua Prodi Ilmu Pemerintahan**



**Dr. Muchamad Zaenuri, M.Si.**

# RELASI KUASA ANTAR AKTOR INTERMEDIARY DAN PEMERINTAH DIY

(Studi Kasus: Satunama Yogyakarta)

Sri Anggraeny

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah  
Yogyakarta, Indonesia

[sri.anggraeny.2014@fisipol.umy.ac.id](mailto:sri.anggraeny.2014@fisipol.umy.ac.id)

Dafid Effendy, S.IP.,M.A

## Abstrak

Non Government Organization is institution of intermediary non-elektoral which until now is very influential political life in Indonesia. Satunama Yogyakarta building partnership with the Government of DIY, there are Sleman Regency, Kulonprogo Regency and Bantul Regency. If we talk about relationship, it would be included with the power. In which the power will be seen which parts are dominated and have control in running a relation. That will be the basis in analyzing is, how power relation of society with Government of special region of Yogyakarta as state representation. This research use qualitative methodology, using the method of interview and documentation. The result of this study explained that the pattern of relation that emerged in the relationship in the between Satunama with the government of DIY is the pattern of democratic relationships the pattern of traditional relation. Government no longer do dominated to NGOs and those relationship led to the participation of the Satunama organization as a permanent NGO and able to defend its ideology as a civil society movement and stay in line with their vision and mission. The power relations between Satunama and the Government of DIY can be regarded as model of partnership. The existing relationship between the two institutions are established with trust and equality because none of them dominate between the two institutions. The critical replication relationship model also emerges in the power relation between Satunama and Government of DIY as a civil society NGO does not want as provider of need in running the cooperation but also as only the designer in the initiative of the program.

**Keywords:** *Relation, Power, Intermediary Actor*

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) termasuk dalam jenis lembaga non-elektoral *intermediary*. Lembaga Swadaya Masyarakat atau dengan nama lain yaitu *Non Government Organization* (NGO) adalah organisasi non pemerintah (Onop) yang hingga saat ini keberadaannya sangat mewarnai kehidupan politik di Indonesia. SATUNAM Yogyakarta banyak menjalin kerjasama dengan Pemerintah DIY. Dan dalam sebuah relasi maka pasti akan diikut sertakan dengan kekuasaan, yang dimana kekuasaan itu akan dilihat bagianmana yang paling didominasi dan memiliki kendali/kuasa dalam menjalankan sebuah relasi. Hal ini yang akan menjadi landasan dalam menganalisis. Bagaimana relasi kuasa antara SATUNAMA sebagai kekuatan masyarakat dengan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai representasi negara. Penelitian ini menggunakan metodologi kualitatif, dengan menggunakan metode wawancara serta dokumentasi. Result from this study explained that polahubungan yang muncul dalam relasi antara SATUNAMA dengan Pemerintah DIY yaitu pola hubungan demokratis dan pola hubungan transisional. Pemerintah tidak lagi melakukan dominasi kepada LSM dan relasi tersebut memunculkan partisipasi masyarakat. SATUNAMA sebagai LSM yang tetap dan bisa mempertahankan ideologinya sebagai gerakan masyarakat sipil dan tetap berjalan sesuai dengan visi-misi mereka. Relasi kuasa antar SATUNAMA dengan Pemerintah DIY dapat dikatakan sebagai model kemitraan (*Partnership*). Hubungan yang ada antara kedua lembaga tersebut dibentuk dengan kepercayaan dan kesetaraan karena tidak ada yang mendominasi antar kedua lembaga tersebut. Model hubungan Reprisatori-kritis juga muncul dalam relasi kuasa antar SATUNAMA dengan Pemerintah DIY. SATUNAMA sebagai LSM gerakan sipil tidak ingin hanya sebagai penyedia kebutuhan dalam menjalan kerjasama tersebut tetapi juga sebagai perancang dalam inisiatif adanya program tersebut.

**Kata Kunci:** *Relasi, Kekuasaan, Aktor Intermediary*

Pendahuluan

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) termasuk dalam jenis lembaga non-ektoral *Intermediary*. Lembaga Swadaya Masyarakat atau dengan nama lain yaitu *Non Government Organization* (NGO) adalah organisasi non pemerintah (Onop yang hingga

saat ini keberadaannya sangat mewarnain kehidupan politik di Indonesia. Diperkiraan hingga saat ini sudah lebih dari 1.000 LSM yang tersebar dan beroperasi di Indonesia, baik di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota maupun di tingkat kecamatan. Dan hal tersebut diperkirakan akan bertambah dari tahun ke tahun. Beberapa faktor-faktor yang mendorong terus bertambahnya LSM di Inonesia yaitu adanya perkembangan politik, pembangunan ekonomi, demokrasi serta kemajuan teknologi lain yang di rasa sangat pesat dalam perkembangannya. (Praja, 2009:11).

Tidak dapat dipungkiri bahwa banyaknya aktor-aktor *intermediary* yang hadir dan memposisikan dirinya dalam menjembatani hubungan negara dengan masyarakat. Tapi tidak dapat dinafikan bahwa banyak LSM, yang merupakan aktor non-ektoral *intermediary* yang dalam pelaksanaannya tersebut hanya digunakan sebagai kedok untuk mencari keuntungan semata dan peran LSM hanya digadaikan untuk kepentingan pribadi saja. Masalah sumber dana menjadi tantangan utama yang harus dihadapi oleh LSM, seperti yang ditulis dalam tesis Praja (2009:22) mengatakan bahwa sudah terlihat ditingkat nasional bahwa ada LSM yang memilih merubah arah ideologis sesuai dengan penyandang dananya. Alhasil banyak LSM yang memilih berkompromi dengan pemerintah ketika peluang politik tersedia.

SATUNAMA Yogyakarta merupakan salah satu LSM besar yang ada di Yogyakarta yang bergerak dibidang pemeberdayaan seperti pelatihan, pendampingan, penelitian. tidak hanya kepada masyarakat, Satunama juga melakukan hal terkait pemberdayaan kepada aparatur pemerintah. Menurut hasil monitoring dan evaluasi kegiatan Satunama dengan pemerintah DIY tercatat dari tahun 2012-2017 melakukan kegiatan sebanyak 20 kegiatan yang menggandeng kerjasama dengan kabupaten Sleman, Kabupaten Gunung Kidul dan Kabupaten Kulonprogo.

Dari data kerjasama diatas dapat dilihat bahwa banyaknya kegiatan relasi yang dibangun antara LSM SATUNAMA dengan Pemerintah di Kabupaten Sleman begitu juga dengan Pemerintah dalam lingkup DIY. Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa SATUNAMA mempunyai relasi yang kuat dengan pemerintah DIY. Dimana ada relasi, maka disana juga ada kekuasaan. Relasi kuasa (*power relation*) merupakan hal yang ada dan muncul dalam hubungan antar manusia. Tak terkecuali dalam politik. Isu relasi kuasa senantiasa mendasari setiap proses politik dalam tingkat individual dan kelompok. Relasi

kuasa merupakan esensi dari berpolitik. Sementara politik merupakan sebuah alat untuk mengadakan keadilan dan kesejahteraan. Idealnya, dalam relasi kuasa terdapat negosiasi dan pertimbangan. Maka dari itu, peneliti sangat tertarik untuk mengambil judul tentang relasi kuasa antar aktor intermediary dengan pemerintah. Karena dalam hal ini, relasi kuasa antar aktor intermediary merupakan sesuatu yang masih tabu dan banyak yang belum mengetahui tentang isu-isu tersebut. Oleh karena itu, penelitian yang akan dilakukan ini bertujuan untuk mengetahui hal-hal tersebut.

## Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam tentang masalah-masalah manusia dan sosial (Sarantakos, 1993:263). Sugiyono (2012:8) menguraikan bahwa metode penelitian kualitatif merupakan metode penelitian yang naturalistik dengan kata lain, penelitian dilakukan pada objek yang alamiah. Obyek yang alamiah adalah obyek yang berkembang apa adanya, tidak dimanipulasi oleh peneliti, dan kehadiran peneliti tidak mempengaruhi dinamika pada obyek tersebut. Penelitian Kualitatif memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) data penelitian didapatkan langsung di lapangan dan bukan dari penelitian yang terkontrol, (2) penggalian data dilakukan secara alamiah, melakukan kunjungan pada situasi-situasi alamiah subyek; dan (3) untuk memperoleh makna baru dalam bentuk kategori-kategori jawaban, penelitian wajib mengembangkan situasi dialogis sebagai situasi ilmiah (Salim, 2006). Penelitian ini dilaksanakan di salah satu Lembaga Swadaya Masyarakat yaitu Satunama Yogyakarta.

## Kajian Teori

### Relasi Kuasa

Teori mengenai kekuasaan dapat dilihat dari definisi yang dikemukakan oleh salah satu filsafat politik, yaitu Michel Foucault dalam Mills dalam Yunitamurti (2015:25). Dalam penjelasannya, Foucault menilai bahwa kekuasaan bukanlah sesuatu yang dapat dinilai. Kekuasaan yang diartikan oleh Foucault yaitu sebagai sebuah kata kerja dan bukan kata benda. Kekuasaan juga dapat diartikan sebagai sebuah strategi. Kekuasaan bukanlah suatu hubungan yang menindas maupun ditindas. Tetapi kekuasaan adalah sebuah strategi yang berfungsi dalam sebuah jalinan atau relasi yang berlangsung terus – menerus. Relasi kuasa dapat terjadi dimana saja, seperti dalam hubungan keluarga, hubungan yang terjadi dalam

sebuah institusi, kelompok kerja dan lain sebagainya. Individu tidak dilihat sebagai objek yang menerima kekuasaan, akan tetapi dilihat sebagai actor yang ikut ‘bertarung atau dilihat ‘tempat’ dimana kekuasaan itu ditetapkan dan ditentang.

Foucault berpendapat bahwa kekuasaan merupakan hal yang tidak hanya dimiliki oleh Negara. Kekuasaan bagi Foucault ada dimana-mana, karena bagi dia kekuasaan merupakan satu dimensi dari sebuah relasi. Dari penjelasan tersebut dapat diartikan bahwa dalam sebuah relasi akan diikutsertakan pula dengan kekuasaan, adanya relasi maka adapula yang namanya kekuasaan.

Pola yang terbentuk antara pemerintah dengan masyarakat adalah sebagai berikut:  
(Tim Penyusun S2 PLOD. 2004:50)

a) Pola otoritarian

Pola ini menempatkan posisi pemerintah pada tempat tertinggi sedangkan masyarakat berada di posisi subordinatif. Negara mendominasi proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan. Masyarakat dikondisikan pada posisi pasif dan perannya nyaris terpinggirkan. Dinamika dalam proses pengambilan keputusan yang ada lebih merupakan refleksi dari kompetisi kepentingan antar sejumlah aktor pemerintah.

b) Pola Hubungan Transisional

Pada pola ini sosok dominan dari pemerintah atau negara sudah mulai mencair dan muncul partisipasi masyarakat. Peran masyarakat serta sektor lainnya masih dibatasi oleh pemerintah dalam proses perumusan kebijakan politik. Pola hubungan transisional diwarnai oleh ketegangan, konflik, bahkan perlawanan dari masyarakat karena produk politik yang ada hanya menguntungkan pemerintah.

c) Pola Hubungan Demokratis

Pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat secara politik posisinya setara. Pemerintah tidak lagi melakukan dominasi. Pemerintah dan masyarakat sama-sama diikat oleh satu aturan main untuk saling mengisi dan mendorong serta ada interaksi timbal balik dalam proses pengambilan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Pola-pola di atas menunjukkan bentuk relasi dari posisi , sedangkan untuk model hubungan yang dibentuk dari dua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat dapat dilihat pada

model-model hubungan sinergis. Model hubungan sinergis tersebut yang dapat terbentuk dari relasi pemerintah (*state*) dengan masyarakat (*society*): (Tim Penyusun S2 PLOD. 2004:57)

a) Model Kemitraan (*partnership*)

Model ini terdapat dasar yaitu kepercayaan satu sama lain dan kesetaraan. Sehingga masyarakat sipil, masyarakat ekonomi, dan masyarakat politik bersama dengan pemerintah dapat bekerja sama.

b) Model Reprositas-Kritis

Hubungan antara pemerintah dengan masyarakat dilakukan dengan cara keduanya saling mempelajari posisi masing-masing dari keduanya. Selain itu juga saling menerima dan memberi dukungan.

c) Model Akomodasionis

Baik dari pemerintah maupun masyarakat saling melakukan politik akomodasi.

## **Masyarakat Sipil**

Pendapat lain dikemukakan oleh Gramsci (1971) dalam Rosyad & Sobandi (2014) yang mengartikan masyarakat sipil sebagai kumpulan organisme “privat”, berbeda dengan negara yang disebutnya masyarakat politik (*political society*). Secara konkret, Gramsci menegaskan masyarakat sipil sebagai suatu wilayah institusi privat mencakup gereja, serikat-serikat dagang/pekerja, dan lembaga pendidikan, sementara negara adalah institusi-institusi publik seperti pemerintah, pengadilan, polisi dan tentara. Gramsci terkadang mendefinisikan negara sebagai masyarakat politik ditambah masyarakat sipil – “the state should be understood not only as the apparatus of the government, but also the private apparatus of Civil Society” (negara tidak harus dipahami hanya sebagai lembaga pemerintahan, tetapi juga sebagai lembaga masyarakat sipil).

Oleh karenanya organisasi ini sering ditempatkan sebagai simbol oposan yang terlepas dari kooptasi kekuasaan resmi. Label oposan ini kemudian menjadi ciri utama dengan nama *non government organizations* (NGO's) atau organisasi non pemerintah (Ornop), sebuah istilah yang mengandung makna oposisi. Penggunaan istilah tersebut juga kemudian berkembang menjadi LSM yang kemudian dilegalisasi melalui sejumlah regulasi. Sekalipun istilah ini memancing perdebatan, namun nampaknya “untuk sementara” publik sepakat bahwa masyarakat sipil sebagai kekuatan di luar negara yang tumbuh dari prakarsa kelompok-

kelompok sipil. Menurut Gramsci, peran masyarakat sipil antara lain; (1) pengawasan terhadap negara; (2) Mediator partisipan; (3) Civic Education.

## **Hasil dan Pembahasan**

### Jaringan kerjasama Satunama

SATUNAMA dalam membangun relasi dengan pemerintah lokal khususnya yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta menggandeng beberapa kabupaten/kota dalam menjalankan program kegiatannya antara lain; Pemerintah Kabupaten Sleman, Gunung Kidul, Kota Jogja dan Kulonprogo. Beberapa mitra yang menjalin kerjasama dengan SATUNAMA selain Pemerintah yaitu lembaga donor (Lembaga donor pada tahun 2016 adalah ; TAF Program Peduli, KAS, Misereor, Kindermission, MCAI, KPK – PCB, AVI), Perguruan Tinggi (SKHU-Korea, Universitas Ciputra, UGM, UII, Melbourne University, Atmajaya Jogja), Parpol, Pers (Tribun Jogja, AJI Jogja, Kompas, Bernas, KPK, LkiS, eLSA, Gramedia, Jakarta Post, Tempo), Keuskupan Agats dan Kindermission, Mitra Lokal, KASYP Singapore, Potensial Partner, LSM Nasional, Depdikbud dan Sekolah SMP – SMP di 19 propinsi.

Banyaknya lembaga donor yang menjalin kerjasama dengan SATUNAMA membuat SATUNAMA sangat terbantu dalam hal pendanaan program ataupun perawatan aset yang dimiliki oleh SATUNAMA. Dari hal itu, dapat dilihat adanya indikasi hegemoni dari lembaga donor. Kerja sama yang saling menguntungkan yang menjadi kesepakatan dasar antara LSM dan lembaga dana bisa untuk diwujudkan meskipun terlihat adanya hubungan yang tidak setara antar keduanya. Lembaga-lembaga dana internasional memiliki kekuasaan untuk mengarahkan dan membentuk agenda kerja sama LSM.

Dalam Faqih (2010) menuliskan bahwa banyak agenda LSM lokal pada dasarnya ditentukan oleh lembaga internasional dan hubungan kekuasaan ini menyulitkan gerakan LSM di Indonesia untuk mengembangkan ideologi, visi dan agendanya sendiri (Faqih, 2010:157). Namun, hampir seluruh jaringan tersebut dibangun berdasarkan mutual-benefit dan dalam rangka kerjasama program. Dengan demikian hampir seluruh jaringan yang ada juga merupakan jaringan yang berbasis isu (*issue base*). Dalam banyak wacana dan diskusi, jaringan yang berbasis issue bisa lebih efektif dibanding dengan jaringan yang bersifat kewilayahan dan persamaan profesi – latar belakang. Karena hampir semua jaringan berbasis



issue yang sedang digarap oleh SATUNAMA, dengan demikian semua jaringan tersebut masih relevan dan sesuai dengan visi – misi SATUNAMA.

### **Kerjasama Satunama dengan Pemerintah DIY**

Pendekatan hak asasi manusia menjadi landasan kerja SATUNAMA dalam menjalankan sebuah program. Sudah banyak kegiatan yang dilakukan SATUNAMA terkait isu Hak Asasi Manusia seperti Hak Anak, Hak para Kelompok Minorita, dan lain-lain. SATUNAMA menggandeng pemerintah dalam mensukseskan kegiatan tersebut dan hal itu sangat perlu adanya. Sebagaimana yang diketahui bahwa negara merupakan aktor yang memiliki kewajiban dalam memenuhi Hak Asasi Manusia untuk setiap warga negaranya. Kewajiban itu antara lain: non diskriminasi, kewajiban generik (menghormati, melindungi, memenuhi), dan kewajiban atas hasil. Warga mempunyai hak atas Hak Asasi Manusia dan negara mempunyai kewajiban untuk memenuhi hak-hak itu. Maka dari itu, perlu adanya kerjasama dengan pemerintah terkait untuk menjalankan program-program tersebut, karena negara memiliki kewajiban dalam memenuhi Hak Asasi Manusia dan harus terlibat dalam pelaksanaannya.

#### **a. Target dari Relasi SATUNAMA dengan Pemerintah DIY**

Menjalin sebuah relasi dengan lembaga-lembaga besar seperti pemerintah merupakan hal yang baik adanya khususnya bagi LSM yang merupakan gerakan masyarakat sipil yang menjadi mediator antar masyarakat dengan pemerintah. Adanya relasi membuka potensi untuk bisa mengenal antar dua lembaga yang saling bekerjasama.

Target atau pencapaian yang ingin di dapatkan oleh SATUNAMA dalam melakukan kerjasama dengan pemerintah yaitu bisa mengintervensi kebijakan publik. Mengintervensi dalam arti, jika terdapat temuan dalam kebijakan publik yang tidak sesuai dengan hak warga negara. Kebijakan publik (isi, tata laksana, budaya kebijakan publik) dibuat tidak ramah / tidak akses (*inaccessible*) kepada kondisi-kebutuhan khusus masyarakat, kebijakan publik yang dibuat eksklusif dan tidak inklusif, kebijakan publik yang tidak berbasis pendekatan hak asasi manusia, kebijakan publik tidak memadukan aspek keberlanjutan-kelestarian. Dengan adanya kerja sama, interaksi dan memiliki hubungan yang baik dengan pemerintah DIY khususnya, SATUNAMA dapat dengan mudah melakukan upaya-upaya untuk mengintervensi para pelaku penatalaksanaan kebijakan publik dalam mengubah kebijakan untuk memenuhi hak-hak warga negara.

b. Hambatan dalam Hubungan Kerjasama

Hambatan yang ditemukan dalam kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah DIY dengan Yayasan SATUNAMA yaitu pada nilai dan pola pikir yang berbeda. Sebagian pemerintah beranggapan bahwa masyarakat desa khususnya merupakan masyarakat yang kurang terdidik, sehingga dalam merealisasikan program untuk pembangunan masyarakat disesuaikan dengan *deadline* tanpa memperdulikan apakah hal tersebut sudah dapat diterima oleh masyarakat atau belum. Pola pikir pemerintah yang menganggap bahwa masyarakat hanyalah objek dari pembangunan berbanding terbalik dengan pola pikir dari SATUNAMA. Disini dapat dilihat kurang kritisnya pemerintah dalam menjalankan suatu pembangunan di masyarakat. Program pembangunan pemerintah cenderung memiliki skala nasional yang besar, sedangkan program LSM cenderung merupakan proyek lokal berskala kecil di tingkat akar rumput. Demikian halnya dengan perbedaan pendekatan mereka, jika proyek-proyek pemerintah cenderung dikembangkan dan di rancang dari atas, sedangkan proyek LSM dikerjakan melalui pendekatan lokal yang lebih bersifat partisipatif.

### **Relasi Kuasa dalam Konsep Governnace**

Dalam konteks *governance* pola relasi kekuasaan ditandai dengan hadirnya masyarakat (institusi atau komunitas), pemerintah (pusat dan daerah), dan pasar (pelaku bisnis interpreneur). Pemerintah bagi SATUNAMA bukan satu-satunya aktor yang berperan penuh atau memiliki kekuasaan secara mutlak. Relasi pada dasarnya merupakan bentuk konkret hubungan yang terbentuk karena adanya interaksi dari unsur dua pihak atau lebih. Pihak-pihak yang terlibat tersebut memiliki kepentingan dan tujuan masing-masing. Dan SATUNAMA memiliki tujuan untuk membantu masyarakat menyuarakan aspirasi dan keinginan mereka untuk memenuhi hak-hak mereka kepada pemerintah.

Relasi kuasa SATUNAMA dengan pemerintah DIY dapat dikatakan sebagai model kemitraan (*partnership*). Model kemitraan merupakan model hubungan yang dibentuk dari dua pihak yaitu SATUNAMA dan pemerintah. Model kemitraan yang ada dalam relasi kuasa antara SATUNAMA dengan pemerintah dibentuk dengan kepercayaan satu sama lain dan kesetaraan. Sehingga masyarakat sipil, masyarakat ekonomi, dan masyarakat politik bersama dengan pemerintah dapat bekerja sama.

Model kemitraan yang dibangun dalam relasi kerjasama SATUNAMA dengan pemerintah dapat dilihat dari respon Pemerintah DIY terhadap segala program atau kegiatan

yang dilakukan oleh SATUNAMA. Tercatat bahwa dari tahun 2012 – 2017 program kerjasama SATUNAMA dengan pemerintah berjalan dengan baik adanya dan respon dari pemerintah terhadap program kerja untuk masyarakat pun sangat baik. Dari sekian banyak program yang dilakukan oleh SATUNAMA, hanya ada beberapa pemerintah Kabupaten yang kurang dalam dukungan terhadap SATUNAMA. Hal itu dapat dilihat dari hasil kegiatan Sekolah Perempuan di Dengok, Playen Gunung Kidul. Dalam kegiatan ini Satunama mencari dukungan dari pemerintah desa, namun karena kesibukan dari pemdes, maka peran lebih banyak dimainkan oleh Satunama. Selain itu, banyak kegiatan-kegiatan SATUNAMA yang mendapat dukungan dari pemerintah seperti pada Seminar dan Loklatih Pendidikan Politik : Perempuan & Politik: Menjadi pemilih yang kritis dalam pemilu 2014. Kegiatan ini mendapat dukungan dari pemerintah kabupaten dan kecamatan untuk menggalang kehadiran peserta dari perwakilan kecamatan dan perwakilan di 5 Dapil yang ada di wilayah Gunungkidul.

Ada 3 (tiga) pola yang terbentuk antara Pemerintah dengan masyarakat, yaitu Otoritarian, transisional dan pola demokratis. Dalam pola hubungan antara pemerintah dengan SATUNAMA masuk dalam kategori pola demokratis, yaitu tidak ada tempat tertinggi antara pemerintah dengan SATUNAMA. Posisi antar kedua lembaga tersebut setara dan SATUNAMA sebagai LSM dan gerakan sipil memposisikan diri setara dengan pemerintah. Memang pada dasarnya kebanyakan pemerintah menginginkan posisi superior dalam menjalankan hubungan dengan LSM. Namun, hal ini tidak lagi diiyakan oleh SATUNAMA.

Pemerintah tidak lagi melakukan dominasi seperti yang pada umumnya diketahui bahwa banyak LSM yang menggunakan pola otoritarian dengan pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari program kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah dengan SATUNAMA pada tahap pembuatan perjanjian MoU. Jika ada hal-hal yang berbenturan dengan ideologi SATUNAMA seperti perbedaan pola pikir pemerintah yang berbeda terkait deadline pelaksanaan kegiatan yang harus sesuai dengan perencanaan anggaran namun hal itu belum tentu dapat diterima oleh masyarakat, maka SATUNAMA pun tidak berani untuk mengambil program kerjasama tersebut.

Banyak LSM yang menempatkan posisi pemerintah pada tempat tertinggi sedangkan mereka berada di posisi subordinatif. Negara mendominasi proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan. Fakih (2010) menuliskan bahwa mayoritas aktivis dalam gerakan LSM di Indonesia secara ideologis dan teoretis pada dasarnya pendukung developmentlism yaitu menerima konsep pembangunan apa adanya tanpa mempertanyakan

secara kritis. Posisi struktural kebanyakan LSM di Indonesia sebagai bagian dari hegemoni negara sehingga dapat dikatakan banyak LSM di Indonesia lebih merupakan bagian dari negara ketimbang bagian dari masyarakat sipil. Pada akhirnya, mayoritas masyarakat dikondisikan pada posisi pasif dan perannya nyaris terpinggirkan. Dinamika dalam proses pengambilan keputusan yang ada lebih merupakan refleksi dari kompetisi kepentingan antar sejumlah aktor pemerintah.

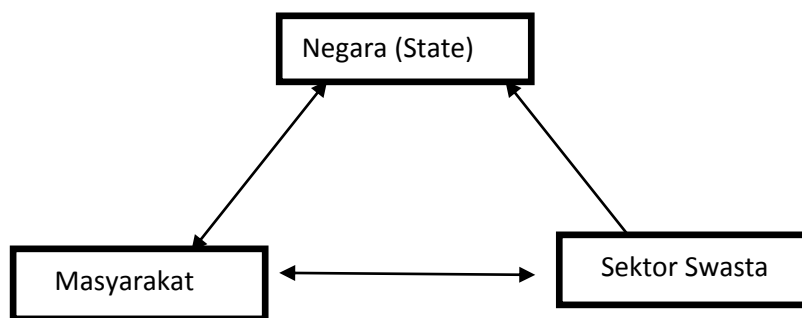
Tidak hanya pola demokratis yang dilihat antara SATUNAMA dengan pemerintah. Pola hubungan transisional juga terlihat dalam hubungan relasi ini. SATUNAMA membuat sosok dominan dari pemerintah atau negara tidak lagi ada dan memunculkan partisipasi masyarakat. Pola ini dapat dilihat dari beberapa kegiatan yang dilakukan SATUNAMA dalam membantu menyuarakan aspirasi masyarakat terkait kepercayaan atau keyakinan suatu masyarakat untuk diakui. Kepedulian SATUNAMA terhadap isu inklusi dalam hal penganut kepercayaan Sapta Darma di Kulonprogo untuk mendapatkan akses identitas yang sudah diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk mensetujui “penganut kepercayaan bisa masuk di KTP”. Dalam insiasi ini tidak hanya ada SATUNAMA, LSM di Indonesia lainnya juga ikut serta dalam menyuarakan hal itu. Program ini dibuat untuk para penganut kepercayaan Sapta Darma agar kehadiran mereka bisa diterima dari sisi mereka sebagai penganut kepercayaan dalam memperoleh hak-haknya sebagai masyarakat seperti tempat tinggal, pendidikan akte kelahiran dan lain-lain.

SATUNAMA bersama LSM lainnya berhasil dalam mengintervensi Pemerintah atau negara dalam membuat kebijakan. Tidak ada lagi dominasi dari pemerintah. Inisiasi SATUNAMA dengan LSM lainnya membawakan hasil yang baik untuk para penganut kepercayaan Sapta Darma di Kulonprogi itu. MK mengabulkan gugatan atas Pasal 61 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 dan Pasal 64 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang mewajibkan mengisi kolom agama di kartu tanda penduduk. Hal ini membuat para penganut kepercayaan bisa mencantumkan aliran kepercayaan di kolom agama saat membuat KTP. Seperti yang dilansir dalam [nasionaltempo.com](http://nasionaltempo.com), Ketua MK, Arief Hidayat, mengatakan pihaknya mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya. "Menyatakan Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat," katanya dalam pembacaan putusannya di Gedung MK, Selasa, 7 November 2017.

Pola hubungan demokratis yang diciptakan SATUNAMA dalam hubungannya dengan pemerintah membuat pemerintah tidak lagi melakukan dominasi. Pemerintah dan masyarakat dan aktor lainnya sama-sama diikat oleh satu aturan main untuk saling mengisi dan mendorong serta ada interaksi timbal balik dalam proses pengambilan kebijakan dan implementasi kebijakan. SATUNAMA dalam melakukan kegiatan maupun programnya diaplikasikan berdasarkan 3 pola hubungan dalam konsep *governance* yaitu ditandai dengan hadirnya masyarakat (institusi atau komunitas), pemerintah (pusat dan daerah), dan pasar (pelaku bisnis *interprenuer*). Berikut ini skema pembuatan program SATUNAMA:

Gambar 3.1. Skema Pembuatan Program SATUNAMA



Sumber: wawancara dengan Dept. PMD

Skema pembuatan program yang digunakan oleh SATUNAMA mirip dengan konsep relasi kuasa berdasarkan *good governance*. Skema pembuatan program ini mencirikan LSM yang benar-benar memfokuskan diri sebagai gerakan sipil demi kesejahteraan masyarakat. Dalam skema di atas, SATUNAMA memposisikan diri di tengah-tengah antara negara dengan masyarakat. Hal itu sesuai dengan posisi yang harusnya ditempatkan oleh para aktor intermediary. Memposisikan diri sebagai jembatan penghubung antara masyarakat ke negara. Tidak hanya dalam hal menjembatani masyarakat dengan negara, para aktor *intermediary* juga perlu dalam melakukan pemberdayaan terhadap masyarakat.

Para aktor *intermediary* yang merupakan aktor intelektual di lingkungan masyarakat memang harus memposisikan diri sebagai LSM yang dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat agar terciptanya daya kritis dan analisis masyarakat terhadap segala fenomena yang terjadi dalam suatu negara. Fakih (2010) menuliskan bahwa, ada beberapa peran yang

dapat dimainkan oleh oleh aktivis dalam posisi tersebut, adalah: Pertama, aktivis memegang suatu posisi dalam gelanggang produksi pengetahuan. Kedua, mereka dapat menciptakan ruang sehingga masyarakat dapat menganalisis struktur dan sistem yang ada yang memarginalkan, mendominasi dan mengeskloitasi mereka dan menyebarkan hasil analisis kepada seluruh masyarakat. Ketiga, mereka dapat menciptakan ruang guna memunculkan kesadaran kritis (Fakih, 2010:159)

SATUNAMA dalam kegiatannya sendiri melaksanakan program *Capacity Building* di masyarakat agar membuat posisi masyarakat setara dengan Negara dan pihak-pihak non-State. Spirit dalam *capacity building* yaitu terletak pada sasarannya. Sasaran dari Satunama sendiri dalam *capacity building* yaitu memilih indikator masyarakat diantaranya masyarakat KLMTD (Kecil, Lemah, Miskin, Tertindas dan Difabel). Tidak hanya memberdayakan masyarakat, SATUNAMA juga bertindak dalam mengintervensi Negara maupun Swasta dalam hal peningkatan hak-hak yang harus diperoleh oleh masyarakat.

Dari persoalan ini dapat dilihat kurangnya kesadaran pemerintah dalam menanggapi hal-hal tersebut. pola pikir pemerintah yang masih eksklusif terhadap isu-isu itu membuat SATUNAMA untuk selalu berusaha mengajak pemerintah untuk berfikir inklusif dalam menanggapi hal-hal tersebut. Masyarakat (difabel) bukanlah masyarakat yang harus diperlakukan khusus dan dibedakan dengan masyarakat normal tetapi mereka harus dirangkul dan disediakan kebutuhan yang menunjang mereka untuk tetap berinteraksi layaknya orang normal dengan usaha mereka sendiri. Dan seperti yang sudah diketahui bahwa, dalam sebuah perencanaan pembangunan harus adanya kolaborasi dari 3 (Tiga) sektor tersebut yaitu Masyarakat, Pemerintah dan Swasta. Dan skema yang dibuat oleh SATUNAMA ini sesuai dengan siklus perencanaan pembangunan *good governance*.

### **SATUNAMA sebagai *Civil Society***

Masyarakat sipil berbeda dengan negara atau masyarakat politik, dan adalah lingkup privat dari individu. Masyarakat sipil terdiri dari berbagai bentuk organisasi *volunteer*, dan merupakan dunia politik utama, dimana semua itu berada dalam aktivitas ideologis dan intelektual yang dinamis maupun konstruksi hegemoni. Selain itu bagi Gramsci, masyarakat sipil adalah konteks dimana seseorang menjadi sadar, dan seseorang

pertama kali ikut serta dalam aksi politik. Dengan demikian, masyarakat sipil adalah suatu agregasi atau percampuran kepentingan, dimana kepentingan sempit ditransformasi menjadi pandangan yang lebih universal sebagai ideologi dan dipakai atau diubah, serta dimana aliansi dibentuk. Dalam konteks ini, bagi Gramsci (1971), masyarakat sipil adalah suatu dunia di mana rakyat membuat perubahan dan menciptakan sejarah (Mansoer Fakhri, 2010)

Lembaga Swadaya Masyarakat yang masuk dalam kategori aktor non-ekstoral intermediary merupakan pilar penegakkan masyarakat sipil (*civil society*). *Civil Society* memiliki beberapa fungsi, antara lain; (1) Pengawasan terhadap Negara, (2) Mediator partisipasi masyarakat, (3) *Civic Education*. Dari ketiga fungsi tersebut, SATUNAMA sudah menjalankannya dan bahkan banyak produk unggulan dari SATUNAMA dibuat untuk menjalankan 3 (tiga) fungsi tersebut, antara lain CEFIL (*Civic Education for Future Indonesia Leaders*), Guyub Bocah yang merupakan komunitas yang fokus pada pemenuhan hak-hak anak di wilayah Jateng-DIY.

Dalam fungsinya sebagai *civil society*, LSM melakukan program-program pemberdayaan masyarakat, advokasi dari masyarakat ke pemerintah dan juga pengawasan terhadap negara dan pendidikan masyarakat. Contohnya seperti program yang dilakukan oleh SATUNAMA yaitu peduli terhadap isu inklusi dalam hal penganut kepercayaan Sapta Darma di Kulonprogo untuk mendapatkan akses identitas yang sudah diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk menyetujui “penganut kepercayaan bisa masuk di KTP”. Dari contoh kegiatan yang dilakukan oleh SATUNAMA terhadap isu tentang kepercayaan di Kulonprogo ini mencerminkan bahwa jiwa demokratis sangat dipegang teguh oleh SATUNAMA. Karena SATUNAMA dalam melakukan kinerjanya selalu berlandaskan pada Hak Asasi Manusia, yang menyatakan bahwa semua warga berhak mendapatkan hak-haknya sebagai warga negara.

Dalam kebijakan masyarakat sipil, SATUNAMA juga melakukan pemberdayaan kepada masyarakat. Seperti halnya yang dilakukan SATUNAMA dalam program pemberdayaan yang bekerjasama dengan pemerintah dalam inisiasi usaha produktif di Kulonprogo, Gunung Kidul dan Bantul. Posisi LSM ini hanya sebagai pemantik kepada pemerintah terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Dan segala cerita kesuksesan dari hasil kinerja SATUNAMA dalam melakukan program-program pemberdayaan tersebut akan diserahkan ke Pemerintah untuk ditindak lanjuti oleh pemerintah itu sendiri.

SATUNAMA dalam menjalin kerjasama dengan pemerintah tidak lantas langsung mendapat dukungan begitu saja, melainkan dengan melakukan pendekatan dengan pemerintah terkait. Pemerintah juga tidak hanya langsung menjalin kerjasama dengan SATUNAMA begitu saja tanpa melihat kesesuaian program yang akan dilakukan oleh pemerintah dengan rancangan program yang juga akan dilakukan oleh SATUNAMA. Oleh karena itu, banyak kegiatan yang dilakukan oleh satunama yang mendapat dukungan dari pemerintah karena sesuai dengan keinginan atau terdapat kesesuaian dengan program pemerintah dan hal itu juga berdampak positif di lingkungan masyarakat.

Hal yang menarik dari SATUNAMA dibandingkan dengan LSM lain yang ada di Indonesia adalah pada program-program yang dilakukan oleh SATUNAMA. SATUNAMA yang fokus pada pendampingan, pemberdayaan masyarakat dan advokasi dapat menggunakan semua isu dalam pembuatan program, seperti Hask Asasi Manusia, Lingkungan, kesetaraan gender, kaum difabel, dan lain-lain. Tidak ada keterbatasan isu dalam pembuatan program SATUNAMA. Dan hal itu didukung dengan sumber daya dan alat pendukung lainnya yang dapat menunjang untuk terealisasinya sebuah kegiatan. Kebanyakan LSM di Yogyakarta dibentuk berdasarkan fokus lembaga masing-masing, seperti Rifka Annisa yang fokus terhadap isu-isu perempuan, kesetaraan gender, dan kekerasan pada perempuan dan anak. Contoh LSM lainnya seperti Yayasan Dunia Damai Museum Anak Kolong Tangga yang merupakan organisasi non profit yang bergerak di bidang seni, budaya dan pendidikan alternatif bagi anak-anak.

## **Kesimpulan**

Dari hasil penelitian yang dilakukan terhadap relasi kuasa antara aktor intermediary dan pemerintah yang mengambil studi kasus di Yayasan SATUNAMA bahwa pola hubungan antara pemerintah dengan SATUNAMA masuk dalam kategori pola demokratis, yaitu tidak ada tempat tertinggi antara pemerintah dengan SATUNAMA. Posisi antar kedua lembaga tersebut setara dan SATUNAMA sebagai LSM dan gerakan sipil memosisikan diri setara dengan pemerintah. Pemerintah tidak lagi melakukan dominasi seperti yang pada umumnya di ketahui bahwa banyak LSM yang menggunakan pola otoritarian dengan pemerintah. Meskipun ada beberapa pemerintah yang merasa diri sebagai superior dan ingin segala hal berjalan sesuai dengan kemauan mereka, SATUNAMA tetap teguh dan menjalankan program yang sesuai dengan visi misi mereka yaitu untuk kesejahteraan masyarakat.



Pola hubungan transisional juga terlihat dalam hubungan relasi ini. SATUNAMA membuat sosok dominan dari pemerintah atau negara tidak lagi ada dan memunculkan partisipasi masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari hambatan dalam kerjasama SATUNAMA dengan pemerintah terkait pola pikir yang berbeda yang terkadang dalam program pemerintah tidak mementingkan kualitas dan hanya berfokus pada kuantitas saja, sehingga pada akhirnya masyarakat tidak benar-benar mendapat dampak yang baik dari suatu pembangunan. Hal itu sangat berbanding terbalik dengan SATUNAMA, yang hingga akhirnya perbedaan pendapat itu dapat membuat pembatalan kerjasama SATUNAMA dengan pemerintah. Namun, SATUNAMA masih tetap mempertahankan ideologinya sebagai LSM yang menjadi gerakan masyarakat sipil. LSM yang benar-benar melakukan segala kebijakan dan kegiatan untuk kepentingan masyarakat. Pola hubungan ini tidak lagi diwarnai dengan ketegangan, konflik, bahkan perlawanan dari masyarakat. SATUNAMA menanggapi hal itu dengan melakukan pendekatan, lobi, dan intervensi kepada kebijakan pemerintah yang dinilai sebagai produk politik yang ada hanya menguntungkan pemerintah. Pola-pola hubungan diatas menunjukkan relasi dari posisi SATUNAMA dengan Pemerintah DIY.

Berdasarkan analisis data, penulis membuat kesimpulan bahwa relasi kuasa yang terjalan antar SATUNAMA dengan pemerintah DIY dapat dikatakan sebagai model kemitraan (*partnersip*). Model kemitraan merupakan model hubungan yang dibentuk dari dua pihak yaitu SATUNAMA dan pemerintah. Model kemitraan yang ada dalam relasi kuasa antara SATUNAMA dengan pemerintah dibentuk dengan kepercayaan satu sama lain dan kesetaraan karena tidak ada yang mendominasi diantara kedua lembaga tersebut. Sehingga masyarakat sipil, masyarakat ekonomi, dan masyarakat politik bersama dengan pemerintah dapat bekerja sama.

## **Daftar pustaka**

### **Buku**

Dalam Imam Gunawan. 2014. METODE PENELITIAN KUALITATIF: Teori dan Praktik. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm. 167

Mansour Fakhri. (2010). Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial. Yogyakarta: INSIST Press.

Mansour Fakhri. (2016). Analisis Gender dan Transformasi Sosial. Yogyakarta: INSIST Press.

Moleong, L. (1995). Metode penelitian. Bandung: Remaja Rosda Karya.

Tim Penyusun S2 PLOD. 2004. Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah. Yogyakarta: Global Media. Hlm. 50

W.J.S. Poerwadarminta. 1984. Kamus Umum Bahasa Indonesia. Jakarta: Balai Pustaka

### **Jurnal Online**

Rozaki, A. (2006). Social origin dan Politik Kuasa Blater di Madura. *Dalam Okamoto Masaaki & Abdur Rozaki.*

Rosyadi, S., & Sobandi, K. R. (2014). Relasi kuasa antara perhutani dan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya hutan di Banyumas: kepentingan bisnis VS community empowerment. *Komunitas: International Journal Of Indonesian Society and Culture*, 6(1), 47-56.

Hairini, S. M., & Bakar, A. PKBI: Aktor Intermediary dan Gerakan Sosial Baru. *JSP (Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik)*, 16(3), 187-199.

Taja, G. (2015). *Peran Institusi Intermediary dalam Gerakan Sosial Baru: Studi tentang OTL Lidah Tani di Randublatung* (Doctoral dissertation, Program Studi Sosiologi FISKOM-UKSW).

Muhammad AS Hikam [1996], *Demokrasi dan Civil Society*, Pustaka LP3ES, Jakarta

Nurcholis Madjid [1999] *Cita-cita Politik Islam Era Reformasi*, Paramadina, Jakarta , hal 167-168. Nurcholis Madjid juga menyamakan masyarakat sipil dengan masyarakat madani (madinah) sebuah keadaan

Pahada Hidayat, S. H., Abdullah, I., Lasiyo, M. A., & Wahyono, S. B. (2015). *Kontestasi dan Relasi Kuasa dalam Pemberdayaan Masyarakat di Daerah (Studi Kasus Pada Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Di Kabupaten Tulang Bawang Barat)* (Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada).

Putri, A. G., & Haryanto, M. A. (2014). *Pola Relasi Kuasa antara Negara, NGO, dan Masyarakat dalam Pos Pemberdayaan Keluarga (Posdaya) untuk Mengatasi Masalah Kemiskinan (Studi Posdaya Delima, Gemawang, Sinduadi, Mlati, Sleman)* (Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada).

Dewintha, D. V., & Lele, G. (2015). *Relasi Antar Aktor Pemerintah Kota Yogyakarta dengan Masyarakat dan PHRI (Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia) dalam Keterkaitannya dengan Fenomena Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta* (Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada).

Suharman, Y., Agussalim, D., & Yuliantoro, N. R. (2014). *Relasi Kekuasaan-pengetahuan dalam Wacana Global War On* (Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada).

Himawan, S. Pambudi. (2010). *Masyarakat Sipil dan Dinamika Politi Studi Terhadap Gerakan Masyarakat Sipil di Yogyakarta 1998 – 2004*(Thesis dissertation, Institut Pertanian Bogor).

## **Website**

Profil SATUNAMA yang diakses melalui <http://satunama.org/sejarah-satunama/> Pada hari senin, 23 Oktober 2017

Penganut kepercayaan dapat dicantumkan di kolom agama KTP yang diakses melalui <https://www.google.id/amp/m.tribunnews.com/amp/nasional/2017/11/08/mendagri-peganut-kepercayaan-dapat-dicantumkan-di-kolom-agama-ktp> yang diakses pada tanggal 21 Oktober 2017

Jurnal tentang relasi kuasa yang dan aktor intermediary yang akses melalu google scholer <https://jounal.ugm.ac.id/jsp/article/vie/10902> Pada hari selas, 26 September 2016