

BAB II

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

Salah satu aspek dari pembangunan politik Indonesia paling krusial adalah penumbuhan kesadaran dan pendewasaan masyarakat dalam partisipasi demokrasi. Sampai saat ini, usaha tersebut dirasakan masih sebagai suatu problema serius. Hal ini diakui oleh banyak kalangan bahwa hingga saat ini kematangan demokrasi di Indonesia masih jauh dari cita-cita. Bahkan bisa dikatakan *conditioning* untuk menumbuhkan kultur masyarakat yang demokratis tersebut masih memerlukan waktu yang panjang.

Adanya pendapat atau interpretasi tersebut memang merupakan kenyataan yang patut kita akui, sebab pada kenyataannya pembangunan demokrasi yang saat ini kita perjuangkan masih banyak cacat sana-sini. Belum tumbuhnya kesadaran politik masyarakat hingga muncul kekuatan masyarakat sipil yang cukup representatif sehingga mampu mengimbangi hegemoni kekuasaan negara merupakan imbas dari tertutupnya saluran-saluran politik yang sengaja dilumpuhkan oleh kekuasaan politik masa lalu.

Persoalan yang kita hadapi adalah, ide demokrasi yang sempat digulirkan oleh kekuatan aktivis prodemokrasi selalu dikebiri oleh kekuatan politik penguasa. Bila kita telaah secara detil, sejarah pergulatan demokratisasi di Indonesia akan terungkap fakta bahwa sejatinya penguasa selalu takut dengan ruh demokrasi itu sendiri. Hal ini disebabkan oleh tabiat politik yang melandasinya. Selalu saja dalam

sejarahnya, kekuasaan lebih dipandang sebagai mata pencaharian daripada sebuah *political will* untuk mengupayakan kesejahteraan rakyat. Dan inilah kultur feodal yang kini belum bisa dihilangkan. Oleh karena itu, sepanjang sejarah politik Indonesia menunjukkan bahwa kekuasaan politik yang berlangsung lebih bersifat tertutup, tidak akuntable, tidak transparan dan jauh dari partisipasi serta kontrol publik.

Sejak awal, dengan *grand design* sistem politik yang tertutup ini berimplikasi negatif pada upaya demokratisasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan akuntable. Kita dapat menyaksikan bagaimana kaum prodemokrasi selalu menempati posisi marginal dalam kontestasi politik nasional. Dan jika kita mencermati perilaku otoriter yang dilakukan penguasa pada saat itu sungguh tidak bisa di toleransi. Perjuangan-perjuangan untuk menegakkan demokrasi selalu menghadapi hambatan politik (macetnya sistem politik) dan sungguh telah melewati batas-batas kemanusiaan (represi kekerasan). Para pejuang demokrasi banyak yang mengalami intimidasi oleh aparat-aparat negara. Kekuasaan mengalami pembelokan dan semakin jauh dari rasa kemanusiaan dan ruh demokrasi. Otoritas kekuasaan diselewengkan untuk memenuhi kepentingan kelompok-kelompok tertentu yang memiliki garis politik yang sama. Sedangkan lawan-lawan politik yang tidak berada satu garis politik disingkirkan dari arena politik.

Padahal, selama periode awal Orde Baru, bukan tidak realistis kalau orang berharap munculnya politik yang partisipatoris, merakyat dan transparan. Seperti dapat kita baca pada awal Orde ini, terdapat aspirasi demokrasi yang meluas dan

sungguh-sungguh di kalangan semua pendukung Orde Baru, sebagai akibat dari pengalaman mereka dengan rezim Demokrasi Terpimpin versi Soekarno. Tetapi aspirasi tersebut diabaikan ketika pemerintah dihadapkan pada keadaan-keadaan kritis (keterpurukan ekonomi).

Setidaknya dari pemaparan historis kita dapat menganalisis bahwa latarbelakang politik Orde Baru mewarisi situasi politik Orde Lama. Yakni ditandai dengan oleh adanya politik kepartaian yang "sentrifugal", DPR yang lemah, kepresidenan yang patrimonial dan kuat, tentara yang berpengaruh dalam politik dan ekonomi, serta tradisi birokrasi yang terpusat.

Tentu saja dengan sejarah politik demikian berpengaruh terhadap konsolidasi struktur politik pada awal-awal Orde Baru. Tak dapat dimungkiri, dalam kerangka politik seperti itu, kepentingan strategis penguasa adalah melakukan restrukturisasi politik yang kompatibel dengan cita-cita politiknya. Psikologi politik pada saat itu menggambarkan bahwa masyarakat dalam suasana tidak nyaman dengan euforia politik yang tidak kondusif. Rakyat berada dalam impitan krisis ekonomi yang dahsyat. Dan ini membutuhkan solusi secepatnya.

A. KONTEKS POLITIK : PEMBANGUNAN EKONOMI ORDE BARU

Sebagaimana telah disinggung di muka, kepentingan strategis politik awal Orde Baru adalah melakukan restrukturisasi ekonomi dan politik sehingga mampu membenahi warisan permasalahan yang ditinggalkan Orde Lama. Dalam konteks ini kepentingan yang dipandang paling strategis adalah soal pemulihan ekonomi, sehingga dapat mengurangi kemelut sosial-ekonomi yang nyata-nyata dirasakan oleh

rakyat kecil. Penjelasan terhadap fenomena perubahan sosial, ekonomi dan politik selama Orde Baru umumnya diberikan dengan merujuk pada disain utama pendorong perubahan itu, yaitu pembangunan ekonomi.

Orde Baru sadar betul bahwa pergulatan pembangunan ekonomi merupakan titik krusial yang akan sangat berpengaruh pada dinamika politiknya. Maka, dari realitas faktual inilah, *platform* riil yang dikerjakan adalah mendinamisir semaksimal mungkin perekonomian nasional sehingga lapangan kerja tercipta, investasi masuk dan kredit mengucur untuk menggerakkan roda perdagangan di pasar sehingga rakyat dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya. Reorientasi cukup mendasar ini selanjutnya menjadi pembicaraan serius sepanjang konsolidasi politik-ekonomi awal pada era Orde Baru.

Mulai dengan perubahan konsentrasi politik inilah maka muncullah slogan baru yaitu "ekonomi sebagai panglima". Slogan politik ini merupakan pembalikan total di era Orde Lama yang menekankan "politik sebagai panglima". Inilah spirit yang melandasi perjuangan politik Orde Baru. Warisan krisis yang mengiringi kejatuhan Orde Lama adalah tantangan utama yang harus dijawab periode politik berikutnya (Orde Baru). Selanjutnya Orde Baru tidak akan terlalu banyak mengurus persoalan-persoalan politik yang selama Orde Lama menjadi perhatian penuh pemerintah. Namun demikian bukan berarti wacana "politik sebagai panglima" hilang begitu saja. Teoritisi politik Mohtar Mas'ood menjelaskan bahwa sepanjang Orde Baru

wacana "ekonomi sebagai panglima" dan "politik sebagai panglima" mengalami tarik ulur yang dinamis.⁴⁴

Krisis ekonomi yang diwariskan Orde Lama sungguh sangat parah dan kompleks. Bahkan cadangan devisa pemerintah pada bulan April 1966 telah merosot menjadi \$ 8 juta, padahal untuk keperluan impor beras pada tahun tersebut saja diperlukan dana yang cukup besar yaitu sekitar \$ 100 juta.⁴⁵ Pengangguran membengkak, lapangan pekerjaan terbatas dan sementara perekonomian rakyat macet sebab masyarakat masih euforia pada persoalan-persoalan politik yang masih konfliktual. Di samping itu kewajiban utang luar negeri pemerintah mencapai US\$ 2 miliar, prasarana ekonomi yang buruk serta penurunan kapasitas produktif sektor industri dan ekspor.⁴⁶ Deretan permasalahan ini merupakan desakan politik terhadap Orde Baru untuk mengambil kebijakan yang sangat pragmatis. Yakni berfokus total pada upaya pemulihan ekonomi.

Secara mendasar kebijakan ekonomi Orde Baru dari 1966 sampai sekitar awal 1980-an bercabang dua. Pada tahun-tahun awal orientasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh semangat untuk membuka diri ke luar, mendorong langkah-langkah rehabilitasi dan liberalisasi ekonomi. Kebijakan ini dimaksudkan sebagai upaya rehabilitasi menyetatkan pasar dan membuka perdagangan dunia⁴⁷. Soalnya pengaruh "sosialisme" dan konflik politik di era Soekarno telah menimbulkan

⁴⁴ Mohtar Mas' oed, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003). hlm 29-52.

⁴⁵ Mohtar Mas' oed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, (Jakarta: LP3ES, 1989), hlm 61.

⁴⁶ Dumairy, *Perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Erlangga, 1996), hlm 3.

⁴⁷ Rizal Mallarangeng, *Mendobrak Sentralisme Ekonomi Indonesia 1986-1992*, (Jakarta: KPG, 2004), hlm 94-96.

kemacetan ekonomi yang cukup parah. Di sinilah persoalannya. Tatkala perekonomian nasional makin terpuruk masyarakat belum tersadarkan untuk beranjak memperbaiki kondisi ekonominya. Akan tetapi, rakyat kebanyakan malah masih juga sibuk dengan urusan-urusan politik yang memicu ketidakstabilan ekonomi.

Dalam praktiknya, secara perlahan tapi pasti psikologi *survival* ekonomis yang menitikberatkan pada aspek ketertiban, stabilitas dan keamanan nasional untuk menunjang rehabilitasi dan liberalisasi ekonomi di atas, lalu membuat peranan negara menjadi sangat dominan, bahkan hegemonik. Sejalan dengan itu, pelembagaan politik yang terjadi didisain dengan sungguh-sungguh untuk menopang pembangunan ekonomi itu. Tujuannya adalah menciptakan mekanisme politik yang memungkinkan "maksimalisasi produktivitas ekonomi dan minimalisasi konflik politik". Dengan kata lain, penciptaan stabilitas politik. Disain inilah yang mendasari proses penciptaan birokrasi sebagai instrumen pengendalian negara atas kehidupan masyarakat, dan partai politik hanya sebagai *lip-service* bahwa Orde Baru juga terkesan demokratis.

Dengan spektrum politik demikian, kesulitan luar biasa dirasakan oleh gerakan politik yang berada di luar politik formal. Yakni kekuatan *civil society* atau masyarakat sipil yang bermaksud melakukan koreksi, kontrol dan partisipasi terhadap proses pembangunan. Soalnya, di hampir semua ruang politik, gerakan politik non pemerintah terutama LSM atau yang dulu lebih dikenal dengan istilah

Ornop dipandang secara negatif dan dianggap akan merugikan cita-cita negara untuk melakukan pembangunan.

Dengan pertimbangan-pertimbangan kepentingan ekonomi ini, akhirnya dinamika politik era Soeharto tidak memberikan ruang akomodasi akan adanya *checks-and-balances* yang bersifat oposisional. Kepemimpinan Soeharto yang menutup diri dari kesadaran masyarakat dan tidak memberikan ruang untuk kebijakan *give and take* atau kepekaan terhadap kebutuhan masyarakat.

Akibatnya, penyelenggaraan pemerintahan selama Orde ini kurang-jika tidak dikatakan tidak sama sekali- mendapatkan kontrol dan partisipasi dari masyarakat sipil. Padahal, berbagai wacana politik yang kita pelajari hampir selalu mengajari kita bahwa dalam sistem politik idealnya lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif hendaknya memiliki kekuatan seimbang, dengan suatu kekuatan *check-and-balances*. Begitu juga bagi warga (*civil society*) berpartisipasi dalam proses-proses politik yang demokratis.

Namun, anehnya di era Orde Baru ini sistem politik yang berjalan tidak ideal. Di era ini, kondisi *civil society* berada dalam level yang rendah. Pertumbuhannya terhambat karena ia terkait dengan *state corporatism policy* yang dikembangkan sejak lahirnya Orde Baru. Perbedaan politik justru direspon dengan represi. Respon ini mengakibatkan perbedaan politik sebagai tabu. Karena itu Orde Baru menyelesaikan permasalahan dengan "menunggalkan" pandangan politik. Sebuah pandangan politik dikedepankan dan pandangan lain direpresi secara paksa untuk tidak tampil ke permukaan. Respon represi inilah yang pada akhirnya melahirkan

personalisasi kekuasaan. Dan ini dalam jangka panjang melahirkan karakter kepemimpinan yang otoriter dan represif. Pemerintah Orde Baru menggunakan instrumen ideologi (*ideological apparatus*), instrumen kebudayaan (*cultural apparatus*), dan instrumen ancaman melalui kekerasan (*coercive apparatus*).

Bagi aktivis prodemokrasi, dengan situasi demikian maka tidak gampang menempatkan *positioning* politik secara korektif untuk mengawasi kinerja politik pemerintah. Soalnya jelas akan berseberangan dengan kepentingan politis pemerintah. Sebagai reaksi atas kegagalan Orde Lama maka Soeharto sebagai komando politik paling tinggi tak mau berspekulasi dan berkompromi dengan persoalan stabilitas politik. Bagi Soeharto, pluralitas politik adalah hambatan krusial untuk modernisasi ekonomi.

Tantangan-tantangan ekonomis yang diwariskan Orde Lama kepada Orde Baru untuk segera memenuhi kebutuhan material masyarakat luas begitu berpengaruh terhadap dinamika politik pada masa kepemimpinan Soeharto ini. Pada fase politik ini hubungan negara dan masyarakat dalam diskursus pembangunan demokrasi terlihat mengalami ketegangan, dan situasi politik inilah yang menyulitkan bagi artikulasi masyarakat sipil untuk mendorong akuntabilitas pemerintahan sekaligus memperjuangkan demokrasi secara lebih menyeluruh. Oleh Orde Baru, melalui aparat negara yang ideologis dan represif, seluruh bentuk-bentuk artikulasi politik masyarakat politik (partai, parlemen) dan masyarakat sipil mengalami intervensi dan intimidasi politik.

Praktis aksi-aksi masyarakat untuk melakukan sebuah kontrol, partisipasi dan resistensi politik terhadap penyimpangan-penyimpangan tidak bisa dimanifestasikan dalam bentuk aksi politik yang berpengaruh sebab justru dikhawatirkan akan menelan korban. Patut diketahui pada era ini Soeharto tidak memberikan toleransi jika aksi-aksi oposisi yang mengganggu stabilitas politik. Soeharto menampilkan dirinya sebagai pemimpin yang sangat diktator dan otoriter. Wajar saja dalam posisi demikian masyarakat sipil enggan melakukan manuver politik apapun daripada mengorbankan keselamatan jiwa keluarganya.

Pendekatan stabilitas yang ditekankan oleh Orde Baru telah mengefektifkan peran koersif militer (*coercive apparatus*) untuk menekan gerakan sosial masyarakat sipil yang bersikap kritis atau menentang kebijakan negara. Ini terlihat dari dibentuknya lembaga-lembaga negara seperti BIN, Kopkamtib dan Opsus yang dikendalikan oleh militer⁴⁸. Pendekatan *mainstream* yang mendominasi diskursus negara-masyarakat sepanjang Orde Baru cenderung menggunakan "pendekatan negara" (*statis approach*). Dan akibat dari pendekatan negara melalui peran-peran koersif militer, tak dapat bisa dilacak dengan pasti seberapa banyak jumlah korban-korban yang ditimbulkan. Bahkan dalam konteks yang lebih umum, Soeharto menerapkan Petrus (penembak misterius) sebagai eksekusi terhadap orang-orang yang diduga menjadi pelaku kriminal.⁴⁹

⁴⁸ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm 233-234.

⁴⁹ Munafrizal Manan, *Gerakan Rakyat Melawan Elit*, (Yogyakarta: Resist Book, 2005), hlm 54-56.

Melalui *state corporatism*, berbagai kelompok kepentingan masyarakat diorganisasikan dalam sebuah wadah tunggal. Misalnya PWI untuk wartawan, KNPI untuk pemuda, dan SPSI untuk buruh. Karena pembentukan kelompok ini lebih untuk mengendalikan kekuatan strategis masyarakat, distorsi terjadi. Organisasi yang dibentuk kurang berkembang sebagai representasi kepentingan anggota, namun menjadi kepanjangan tangan pemerintah untuk membuat kebijakan diterima. *State corporatism policy* yang sangat efektif dijalankan menghasilkan satu fungsi terjaganya stabilitas politik.

Maka, pilihan yang diambil kebanyakan masyarakat pada masa itu adalah mengikuti tabiat politik pemerintah. Tak banyak perdebatan yang muncul di masyarakat mengingat bahwa Orde Baru dibangun diatas puing-puing ekonomi Indonesia yang diciptakan Orde Lama Soekarno, maka diperkenalkannya pembangunan nasional yang terpusat pada pertumbuhan ekonomi di terima dengan baik. Meskipun tanah atau rumah masyarakat digusur dengan dalih untuk pembangunan, mayoritas masyarakat menerima ekses pembangunan tersebut dengan lapang dada. Doktrin pembangunan telah menjadikan masyarakat terdiam dalam intimidasi politik penguasa, walaupun kehilangan harta benda yang dimilikinya. Rasa keadilan telah tergusur akibat doktrin pembangunan yang oleh pemerintah telah dijadikan wacana resmi.

Tapi walau bagaimana, dengan aneka macam mekanisme politik yang intervensionis ini, tidak semua nurani masyarakat sipil lumpuh total. Mengguritanya ketidakadilan yang dipaksakan oleh penguasa telah mengusik aksi-aksi perlawanan

sebagian masyarakat yang sadar akan hak-haknya. Bagaimanapun juga, dalam masyarakat muncul kekuatan perlawanan meskipun pada akhirnya akan ditindak secara represif oleh aparat keamanan. Kenyataan menunjukkan bahwa dalam perjalanan orde politik ini juga muncul gerakan resistensi atau perlawanan yang digawangi oleh LSM atau Ornop. Lewat berbagai ragam aksi gerakan sosial masyarakat sipil yang representasikan oleh LSM atau Ornop mampu mempengaruhi dinamika ruang publik meskipun kekuatan *pressure* yang digelorkan tidak terlalu signifikan. Sebagaimana terbukti dalam realitas politik era Orde Baru hingga tumbanganya Soeharto, gerakan-gerakan politik yang dipelopori oleh LSM atau Ornop pada akhirnya mampu membuat perubahan *policy* pemerintah.

Kendati demikian, sebagai bentuk strategi pembangunan ekonomi yang kokoh, Orde Baru tak diam begitu saja dan akhirnya Soeharto sebagai komando paling tinggi memaksimalkan seluruh kekuatan politik yang dimilikinya. Semua kekuatan politik dan ekonomi dirangkulnya untuk menopang pertumbuhan ekonomi. Strategi mengejar pertumbuhan ini akhirnya menelurkan sebuah taktik politik yakni strategi koalisi dan depolitisasi. Hal ini dimaksudkan agar pertumbuhan ekonomi yang dicita-citakan Orde Baru dapat terealisasi dengan cepat. Dapat kita saksikan koalisi yang berhasil digandeng oleh Orde Baru adalah terdiri dari para prencana (para teknokrat), penyedia dana (investor asing dan donor bantuan asing), pelaksana (bisnis besar lokal dan internasional yang didukung oleh birokrasi nasional), penjamin ketertiban dan keamanan proses pembangunan (ABRI)⁵⁰ *Dus*, dengan

⁵⁰ Mohtar Mas' oed, *Op.Cit.* hlm 37

demikian dapat digambarkan bahwa Orde Baru mengejawantah dalam bentuk oligarki kapitalis. Soalnya kepemimpinan Soeharto mampu menfusikan kepentingan pemodal, politik dan birokratis dalam suatu koalisi yang menguasai aparat negara(terutama birokrasi dan militer) secara instrumental.

Dengan keberhasilan merangkul berbagai elemen kekuatan inilah Orde Baru merasa mendapatkan legitimasi politik yang kuat. Dukungan politik dari berbagai pihak ini dimanfaatkan betul oleh Soeharto untuk melakukan konsolidasi kekuasaan. Bagi Soeharto dukungan politik ini adalah sangat strategis untuk melindungi bangunan kekuasaannya. Sebab pada kenyataannya, selain digunakan untuk mendinamisir perubahan-perubahan ekonomi ternyata tabiat politik Soeharto sudah melesat jauh. Koalisi-koalisi baru yang dicapainya tidak berhenti pada sebagai usaha untuk menangani problem atau persoalan ekonomis semata. Lebih jauh dari itu, faktanya Soeharto telah memiliki rencana yang sistematis untuk melanggengkan kepemimpinannya.

Walau begitu, warna yang paling kental dari pergulatan Orde Baru tetaplah perjuangan pembangunan ekonomi. Dan dalam konteks ini ada sesuatu yang khas berkait dengan kebijakan-kebijakan politik yang dihasilkan selama Orde Baru. Yakni adanya kecenderungan kebijakan yang utama dan perubahan pola interaksi ekonomi. Maksud lebih jelasnya adalah bahwa tak diragukan lagi Indonesia pada periode 1966-1972 sedang bergerak menuju sistem ekonomi yang lebih propasar atau lebih liberal. Para pengamat ekonomi-politik Indonesia berbeda pendapat mengenai intensitas serta cakupan perubahan demikian, tetapi mereka pada

umumnya sepakat bahwa telah terjadi pergeseran kebijakan untuk meninggalkan sentralisme ekonomi.⁵¹ Dan pada kenyataannya perubahan ini menghasilkan kesejahteraan sosial. Dibandingkan dengan situasi Orde Lama, periode politik Orde Baru secara ekonomi mengalami banyak kemajuan. Rakyat dapat merasakan keberhasilan pembangunan meskipun ruang politiknya dikendalikan secara ketat. Kemiskinan dapat ditekan dengan terciptanya lapangan kerja berkat industrialisasi ekonomi. Secara makro ekonomis dapat diterangkan bahwa diakhir 1960-an inflasi terkendali, penanaman modal asing dan dalam negeri melonjak, kredibilitas bank-bank negara pulih, dan produksi secara keseluruhan meningkat. Dan pada akhir Pelita I PDB yang di capai pemerintah Soeharto berkisar 9,4 %.

Dengan perubahan yang mendasar inilah akhirnya Soeharto mendapatkan kemenangan politik yang kedua kalinya. Hal ini disebabkan oleh besarnya harapan masyarakat bahwa kepemimpinan Soeharto pada periode yang keduanya dapat semakin nyata merealisasikan kemakmuran ekonomi yang telah dirintisnya dengan baik pada periode kepemimpinan pertama. Dengan legitimasi politik yang demikian besar dan kuat dari berbagai kekuatan politik yang ada pada saat itu maka agenda politis Soeharto adalah melakukan konsolidasi kekuasaan. Jangkauan kekuasaan yang dimilikinya diperluas dengan merangkul berbagai kekuatan masyarakat sipil. Maka dari itu belakangan pasca Orde Baru tumbang terbukti dengan nyata bahwa koalisi dan basis politik kepemimpinan Soeharto begitu kuat dan mengakar.

⁵¹ Rizal Mallarangeng, *Op.Cit.* hlm 60.

Soeharto adalah sosok politisi ulung yang hingga saat ini belum ada yang menandinginya.

B. LSM DAN PROSES TRANSFORMASI SOSIAL MENUJU MASYARAKAT DEMOKRATIS DI INDONESIA.

Konsisten untuk mengejawantahkan kemakmuran, debut Soeharto untuk memprakarsai pembangunan dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dimulai pada kepemimpinannya pada periode kedua. Pemilu pada 1971 dimana 62,8 persen suara dimenangkan oleh Golkar yang *nota bene* merupakan kendaraan politik Soeharto, memantapkan kepercayaan untuk melanjutkan *platform* politik-ekonominya yang telah digagas sebelumnya. Usai pemilu 1971 inilah konsolidasi politik Soeharto semakin kencang. Segala macam strategi dan taktik dirumuskan untuk membentengi kepemimpinannya dari gerakan-gerakan politik yang mengarah pada deligitimasi politik. Hal ini dimaksudkan juga untuk mendukung penuh program-program ekonomi yang dikerjakan pada waktu itu.

Rahasia sukses dibalik keberhasilan Soeharto dalam memulihkan kemelut ekonomi pasca-Orde Lama adalah terciptanya situasi politik yang kondusif untuk melakukan reformasi ekonomi. Di samping itu sejak semula Soeharto menempatkan ekonom-ekonom yang handal yang memiliki kapabilitas untuk memobilisasi sumber-sumber ekonomi untuk produktivitas nasional akibat kemacetan ekonomi era Orde Lama. Sosok ekonom seperti Widjojo Nitisastro, Ali Wardhana, Muhammad Sadli dan Emil Salim adalah perumus kebijakan ekonomi yang mengantarkan

keberhasilan ekonomi kepemimpinan Soeharto. Berbagai gagasan tentang reformasi kebijakan ekonomi yang ideal dirancang oleh ekonom yang pro ekonomi pasar itu. Gagasan mereka bahwa dinamika ekonomi akan lebih berkembang jika menyandarkan perekonomian nasional pada usaha swasta, domestik maupun internasional adalah kebijakan yang mendasar berkaitan dengan berubahnya arah kebijakan Orde Baru.

Lebih jauh lagi, secara perlahan-lahan "tanggung jawab" untuk melakukan pembangunan tampak semakin diberikan kepada sektor swasta yang semakin diberikan insentif untuk meningkatkan peranannya melalui serangkaian kebijaksanaan deregulasi. Sementara itu, tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup *respectable* secara terus menerus dipertahankan. Semua ini pada gilirannya telah mendatangkan pujian dari badan-badan internasional seperti Bank Dunia, IMF dan IGGI yang bantuannya juga menjadi semakin berarti untuk menopang keberlanjutan pembangunan di Indonesia dan yang selama ini telah mendorong pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan deregulasi di negeri ini.⁵²

Namun, sementara keberhasilan – keberhasilan ekonomi dicapai, mulai muncul pula keraguan tentang dampak dari pembangunan ini pada kehidupan rakyat banyak. Dalam diskusi populer, sering dipertanyakan apakah kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan yang penuh dengan corak liberal di bidang ekonomi telah bermanfaat bagi kehidupan golongan masyarakat bawah. Dalam diskusi-diskusi seperti itu sering disinyalir bahwa deregulasi yang semakin mewarnai

⁵² Lihat Vedi R. Hadis, *Catatan Tentang Debat Demokrasi Ekonomi di Indonesia*, dalam Jurnal Prisma No.7, Tahun XIX, 1990.

pembangunan ekonomi sebagaimana diterapkan Soeharto pada periode keduanya ini hanya dinikmati oleh pihak-pihak tertentu saja. Tidak heran jika pada situasi ini banyak orang menuntut keadilan sosial. Polemik ini mencuat akibat pembangunan dengan corak liberal tersebut menimbulkan kesenjangan sosial disana-sini. Dalam konteks ini menjadi wajar jika permasalahan ini menjadi senjata ampuh masyarakat sipil (LSM) untuk memperjuangkan keadilan secara lebih menyeluruh. Maksudnya adalah berkait dengan reformasi politik karena adanya ekspektasi akan perubahan politik di masa mendatang yang lebih demokratis. Sebagai catatan pada periode ini muncul *discourse* yang hangat tentang masalah-masalah yang berhubungan keadilan sosial dan demokrasi ekonomi.

B.1. LAHIRNYA LSM GENERASI PERTAMA

Dasawarsa 70-an dan selanjutnya adalah dasawarsa pembangunan. Istilah "pembangunan" ini diberi arti lebih luas, terutama setelah pemerintah menggariskan "trilogi pembangunan" yang terdiri dari pertumbuhan ekonomi, stabilitas nasional dan pemerataan hasil pembangunan. Namun pada pelaksanaannya, tekanan lebih diberikan pada dua tujuan, yang pertama; pertumbuhan ekonomi dan stabilitas. Akan tetapi cacatnya persoalan yang berkait dengan pemerataan pembangunan yang lebih berkeadilan tidak direalisasikan secara serius. Inilah persoalan mendasar yang memicu gerakan protes masyarakat sipil menuntut keadilan sosial. Bahkan pada tahun-tahun berikutnya sebagaimana telah disinggung diatas, dilema ketidakadilan ini mendorong diskursus politik baru untuk mendorong demokratisasi politik yang lebih terbuka. Momentum inilah yang akhirnya mengilhami gerakan LSM lahir

sebagai kekuatan kontrol yang selalu mengkritisi *policy* pembangunan yang diterapkan pemerintah.

Dari rahim politik inilah belakangan LSM-LSM lahir sebagai bentuk tanggapan terhadap pembangunan yang tidak merata tadi. LSM saat itu menjadi wadah artikulasi politik masyarakat untuk menyuarakan nuraninya. Dengan mengusung tema keadilan, marginalisasi dan beragam isu politik lainnya, LSM mengcreate program-program pemberdayaan terhadap masyarakat secara luas. Di samping itu, alasan yang cukup rasional dari kemunculan LSM pada dasawarsa ini adalah macetnya mekanisme politik. Ini adalah implikasi yang muncul akibat pendekatan stabilitas nasional yang terlalu ekstrim yang diterapkan oleh Soeharto. Dalam bahasa lain, LSM lahir disebabkan oleh tidak berfungsinya partai politik, DPR dan lembaga politik lainnya yang seharusnya bisa menjadi representasi rakyat untuk memperjuangkan pemihakan terhadap keadilan.⁵³ Agar roda pembangunan dapat berjalan tanpa hambatan, dibutuhkan prasyarat stabilitas politik. Negara Orde Baru berusaha mengendalikan partai politik. Setelah melalui proses "perampingan" negara memberi "izin operasi" hanya untuk tiga partai, yakni Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Mereka menjadi semacam alat legitimasi kekuasaan pemerintah ketimbang berjuang mewakili kepentingan kelompok-kelompok masyarakat.

Untuk melakukan pembodohan masyarakat secara lebih jauh partai-partai yang ada tersebut juga tidak diperkenankan beroperasi hingga tingkat desa. Ruang

⁵³ Ipong S Azhar, *Benarkah DPR Mandul : Pemilu, Partai dan DPR Masa Orde Baru*, (Yogyakarta: Bigraf Publishing, 1998), hal.33-58.

gerak partai dibatasi hingga di wilayah kabupaten. Sebuah paradoks yang muncul di level desa adalah tampilnya militer yang mengawasi agenda-agenda masyarakat secara umum. Militer menjadi patron masyarakat desa dalam semua aktivitas sosialnya. Koramil pada masa ini menjadi lembaga kontrol yang efektif untuk meredam masyarakat secara sistematis. Bahkan masyarakat bermaksud melaksanakan hajatan keluarga seperti pernikahan dengan mengundang tamu yang relatif banyak harus mendapat izin dari militer. Tradisi semacam ini semakin menjadikan masyarakat tidak berani beraktifitas secara kreatif untuk mengembangkan potensi desa. Ancaman militer melahirkan struktur mental masyarakat yang lemah dan tidak berdaya secara politik. Seolah dapat dikatakan bahwa politik hanya urusan elit penguasa saja sementara rakyat tidak boleh tahu mengenai kinerja politik yang sedang berlangsung.

Banyak media massa yang memberitakan pelbagai isu secara luas, misalnya, eksploitasi terhadap buruh, penggusuran paksa atas nama pembangunan, pencemaran lingkungan, penangkapan dan penyiksaan terhadap tokoh masyarakat, korupsi dan penyimpangan kekuasaan di berbagai institusi pemerintah, dan sebagainya. Namun semua itu jarang atau tidak pernah menjadi agenda pembicaraan serius di kalangan partai politik. Kalaupun ada "suara vokal" mengomentari isu-isu tersebut, biasanya lebih bersifat pribadi. Partai bersangkutan akan *me-recall* si politikus dari posisinya di parlemen. Karena itu, sangatlah logis bila di tengah mudarnya peran partai-partai politik akan muncul wadah alternatif seperti LSM

yang berjuang demi kepentingan masyarakat luas.⁵⁴ Dua alasan inilah yang cukup *reasonable* untuk menjelaskan mengapa LSM melakukan gerakan-gerakan protes. Dalam literatur politik elemen penting yang sering dikaitkan dengan keberadaan masyarakat sipil adalah LSM atau Ornop (*Non Governmental Organisation*).

Dalam perspektif yang berbeda, Mansour Fakih menjelaskan bahwa munculnya LSM di Indonesia berkait erat dengan kebijakan pembangunan yang lebih didasarkan pada kerangka Modernisasi yang menerapkan model pembangunan pertumbuhan. Keterlibatan LSM yang meningkat secara cepat dalam proses bantuan pembangunan sepanjang 1970-an punya keterkaitan dengan kritisisme ini atas strategi pembangunan dan merupakan reaksi bagi pendangkalan pemerintah terhadap pembangunan yang dianggap tidak memadai, khususnya dalam pengertian metodologis dan teknis. Beberapa faktor tampaknya menyumbang pada kecenderungan ini. Hal itu mencakup, di antara lainnya, kegagalan kebijakan pemerintah yang dirasakan untuk mengembangkan pembangunan secara efektif atau menaikkan standar hidup kaum miskin dan jumlah sumbangan keuangan yang belum pernah terjadi yang disalurkan melalui LSM. Celakanya, hanya sedikit LSM yang benar-benar mempertanyakan ideologi dan paradigma *Developmetalisme* dan Modernisasi. LSM yang terlibat dalam periode pertama (akhir 1960-an dan awal 1970-an) tidak memperkenalkan paradigma pembangunan alternatif yang radikal, tetapi semata-mata mencoba "memperbaharui" dan mengajukan reaksi terhadap

⁵⁴ Adi Suryadi Culla, *Rekonstruksi Civil Society : Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia*, (Jakarta: YLBHI-LP3ES, 2006). Hal 92.

metodologi dan praktik pembangunan, tanpa mempertanyakan asumsi dasar Modernisasi.⁵⁵

Secara umum memang kegiatan-kegiatan LSM atau NGO tidak berlangsung dalam ruang hampa, tetapi berada di dalam konteks atau ruang yang tidak ditentukan oleh diri mereka sendiri, melainkan interaksi antara pemerintah dan NGO yang bersangkutan. Menurut Riker, ruang politik (*political space*) tersebut merupakan lingkungan yang sensitif dan terus berubah secara dinamis di mana di dalamnya para aktor harus berjuang untuk meraih tujuan. Secara konseptual, ruang politik mengacu pada arena di mana aktor-aktor non-pemerintah bisa melaksanakan inisiatifnya secara independen *vis-a-vis* pemerintah.⁵⁶ Di dalam ruang politik tersebut prinsip otonomi dan kontrol yang saling bertentangan akan berpengaruh terhadap hubungan keduanya.

Adapun secara praktis, ada beberapa dimensi yang menyebabkan kemunculan LSM atau NGO. Riker misalnya, dalam urainnya lebih lanjut menyebut ada empat dimensi kunci yang ikut menyumbang terbentuknya ruang politik pemerintah dan LSM, yakni: dimensi orientasi atau ideologi, dimensi finansial, dimensi organisasional, dan dimensi persoalan kebijakan. Masing-masing dimensi tersebut merupakan sumber ketegangan dinamis antara LSM-Pemerintah, karena masing-masing pihak umumnya berusaha memperjuangkan tujuannya. Sementara Farrington dan Babbington menjelaskan sumber utama, yaitu: konteks sosio politik

⁵⁵ Mansour Fakhri, *Masyarakat Sipil Untuk Transformasi Sosial : Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hal.101-102.

⁵⁶ Sebagaimana dikutip Suharko dalam, *Merajut Demokrasi : Hubungan NGO, Pemerintah, dan Tata Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2005), hal. 35.

yang melatari periode politik LSM, konteks sosio-politik yang bisa bervariasi dan bersifat khas bagi suatu negara.

Dinamika munculnya LSM pada dasawarsa 1970-an sepertinya berkait erat dengan dimensi ideologis dan dimensi persoalan kebijakan yang diterapkan Orde Baru berkait dengan *policy* pembangunan yang bercorak liberal atau ekonomi pasar sebagaimana telah dijelaskan di awal. Kita dapat mencermati ragam eksese dari liberalisasi dan deregulasi semakin menimbulkan kesenjangan. Dan persoalan ini dalam radius politik yang lebih jauh telah menimbulkan keresahan dalam masyarakat. Tidak heran bila tokoh-tokoh ekonom yang berhaluan sosialis-demokratis yang dilengkapi dengan paham nasionalisme yang pekat seperti Hatta, Sarbini Sumawinata, Soejadmoko memberikan kritik juga terhadap model pembangunan yang dirancang oleh Widjojo dan kawan-kawannya. Di luar ke empat tokoh berpengaruh itu pergerakan mahasiswa juga menggelar berbagai macam aksi yang mengecam ketidakadilan pembangunan. Pasalnya disamping itu intervensi pemerintah terhadap ruang publik juga semakin ketat. Jadi dengan demikian mereka menentang kebijakan negara yang terlalu *sabilitas oriented*. Tidak mengherankan jika kemudian muncul respons, reaksi, bahkan tuntutan bagi peninjauan kembali paradigma pendekatan politik yang digunakan.

Dan pada akhirnya, gerakan-gerakan protes ini memuncak dengan terjadinya peristiwa Insiden Malari-Malapetaka 15 Januari. Pemicu aksi protes ini adalah kunjungan Perdana Menteri Tanaka, 12 Januari 1974. Dua hari setelah kunjungan ini gelombang protes meluas-dengan partisipasi "masyarakat" – dan tumpah ke jalan-

jalan, disusul dengan sejumlah kerusuhan massal, pembakaran, dan pembunuhan. Pusat kota Jakarta berhenti berfungsi selama dua hari. Hampir 1000 mobil, kebanyakan buatan Jepang, dan 144 gedung dibakar atau dirusak, sembilan orang meninggal, 820 ditangkap.⁵⁷ Cukup banyak aktivis yang ditangkap dan dipenjarakan rezim Orde Baru menyusul peristiwa itu. Aksi protes mahasiswa dan LSM kembali merebak menjelang Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 1978 berkaitan dengan isu suksesi kepemimpinan nasional. Pemerintah menangkap dan menahan beberapa orang. Sebagian pelaku peristiwa 1974 dan 1978 yang kecewa terhadap model pembangunan dan perilaku rejim Orde Baru bergabung dengan "aktivis-aktivis pembangkang" membentuk barisan LSM yang lebih radikal.

Ruang publik media massa pada momentum itu berkembang wacana bahwa kaum pribumi harus diberi kemudahan untuk bisa melakukan pengembangan ekonomi. Hatta dkk, dengan didukung oleh pergerakan mahasiswa menentang keras integrasi ekonomi internasional yang terlalu memperbolehkan pemodal asing menguasai mayoritas investasi di berbagai proyek industrialisasi.

Kemudian dengan semakin kencangnya tekanan-tekanan politik yang mencuat pada periode ini Soeharto melakukan perubahan kebijakan. Akan tetapi untungnya, pada momentum itu juga Soeharto mendapatkan "berkah" akibat melonjaknya harga minyak internasional. Keuntungan dari ekspor minyak inilah dimanfaatkan Soeharto untuk merebut hati rakyat. Pada waktu itu bisa dikatakan secara material ekonomis kebutuhan masyarakat relatif terpenuhi.

⁵⁷ Rizal Mallarangeng, *Op Cit*, hlm.77.

Tetapi, meski demikian tak bisa di duga gerakan sosial LSM tidak surut. Justru pada dasawarsa inilah ratusan LSM lahir dengan mengusung program pemberdayaan. Banyak intelektual dan aktivis kelas menengah yang pada mulanya mendukung kenaikan Soeharto menuju kekuasaan dan berharap bahwa hal itu akan berarti berakhirnya Demokrasi Terpimpin Sukarno (dan terutama berakhirnya kekuasaan kelompok kiri), menjadi kecewa terhadap otoritarianisme Orde Baru. Sejak partai-partai sepenuhnya dikontrol oleh pemerintah dan tidak ada saluran lain bagi pembangkangan, maka banyak LSM didirikan. Melalui LSM yang menggarap masalah pembangunan pedesaan, masalah lingkungan dan hukum, kepentingan konsumen dan perempuan, dan sebagainya kekecewaan kelas menengah terhadap Orde Baru menemukan salurannya.⁵⁸

Secara teoritis, sejatinya lahirnya LSM dengan menggunakan *mainstream* pendekatan masyarakat sipil adalah sebagai reaksi atau *counter-discourse* terhadap akibat dari pengaruh institusi negara yang terlalu kuat dan otoriter, sebagaimana tercermin dalam kepemimpinan Soeharto pada waktu itu. Orde Baru sebagaimana dikonseptualisasi oleh banyak teoritis sosial adalah bentuk pemerintahan yang otoriter dan birokratik. Pengejawantahan negara kuat yang otoriter ini timbul sebagai reaksi terhadap banyaknya analisis pembangunan yang "*apolitis*" dan diwarnai oleh "*sosioeconomic reductionism*". Kontrol negara yang dominan dan hegemonik terhadap diskursus dan praksis politik dengan sendirinya membuat komponen

⁵⁸ Anders Uhlin, *Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga Di Indonesia*, (Bandung : Mizan, 1998), Hlm.101-102.

gerakan masyarakat sipil semakin sulit mengembangkan otonominya yang krusial dalam proses pembangunan politik dan penciptaan masyarakat yang demokratis.

Berkaitan dengan itu, melalui konsep dan pendekatan masyarakat sipil inilah LSM tampil sebagai aktor-aktor pemberdayaan untuk melengkapi program-program pembangunan yang tidak terjangkau oleh pemerintah. Dan patut dicatat, berdasar realitas politik Orde Baru tipologi LSM tidak hanya tunggal. Kategori yang dibuat Mansour Fakih berdasarkan apa yang disebutnya sebagai "konstruksi tipologis paradigma Ornop di Indonesia". Konstruksi ini sebagaimana dijelaskan Mansour Fakih merupakan hasil modifikasi dan adaptasi dari model klasifikasi dan kerangka analisis yang dikembangkan Anne Hope dan Sally Simmel, dan sangat cocok untuk memahami perspektif Ornop tentang perubahan sosial. Fakih menderivasikannya dari pandangan aktivis Ornop tentang bagaimana mereka mendefinisikan masalah-masalah rakyat dan implikasi definisi ini bagi program-program aksi Ornop atau LSM. Posisi politis aktivis Ornop Indonesia, menurut Mansour Fakih, dapat digolongkan menjadi tipologi tiga lipatan. *Pertama*, tipe konformis. Tipe ini bisa dilihat pada aktivitas LSM yang berdasarkan paradigma bantuan karitatif. Motivasi utama yang melandasi program aktivitas tipe ini adalah menolong rakyat dan membantu yang membutuhkan. Mereka berorientasi proyek dan bekerja sebagai organisasi yang menyesuaikan diri dengan sistem dan struktur yang ada. Visi mereka dilapangan mengikuti perspektif reformis, yakni pengembangan masyarakat yang bersifat parsitipatif. *Kedua*, tipe reformis. Pemikiran LSM atau Ornop yang masuk dalam kategori ini didasarkan pada "ideologi" modernisasi dan developmentalisme.

Perlunya peningkatan partisipasi rakyat dalam pembangunan adalah tema utama paradigma itu. Tesis pokok paradigma tersebut adalah bahwa keterbelakangan mayoritas rakyat disebabkan oleh adanya sesuatu yang salah dengan mentalitas, perilaku, dan kultur rakyat. Visi perubahan yang dikembangkan oleh tipe ini tidak jauh beda dengan tipe pertama yakni jalur perubahan bersifat struktural-fungsional.

Ketiga, tipe transformatif. Salah satu cirinya adalah mempertanyakan paradigma *mainstream* serta ideologi yang tersembunyi di dalamnya. Tipe ini berusaha menemukan paradigma alternatif yang akan mengubah struktur dan suprastruktur yang menindas rakyat serta membuka kemungkinan rakyat untuk mewujudkan potensi kemanusiannya. Artinya memungkinkan rakyat mengontrol cara produksi, produk informasi, dan ideologi mereka sendiri. Menurut perspektif ini, salah satu penyebab "masalah" rakyat adalah karena berkembangnya diskursus pembangunan dan struktur yang timpang dalam sistem yang ada. Metode dan program aksi tipe ini melihat bahwa program-program pembangunan adalah titik masuk kegiatan jangka panjang seperti mengorganisasi dan mengadvokasi masyarakat, melakukan kampanye, publikasi serta penelitian guna mendukung kaum tani, buruh, dan kelompok-kelompok marginal lainnya untuk perubahan. Mereka menggunakan pendekatan transformatif ini juga mendasarkan kegiatan pada metodologi transformatif, yaitu proses pendidikan untuk memunculkan kesadaran kritis dan menjadikan rakyat sebagai pusat perubahan. Rakyat harus memiliki

kontrol atas sejarah dan pengetahuan mereka sendiri. Corak perubahan sosial paradigma ini adalah kritikal dan struktural.⁵⁹

Kategori lain yang juga dapat dipakai untuk memahami LSM atau Ornop di Indonesia adalah kategori yang dibuat Philip Eldridge tentang peta Ornop Indonesia berdasarkan tiga model pendekatan dalam konteks penjalinan hubungan antara Ornop dan pemerintah.⁶⁰ Pendekatan pertama berlabel "Kerja Sama Tingkat Tinggi: Pembangunan Akar Rumput" (*High Level Partnership: Grassroots Development*). LSM yang masuk kategori ini seringkali menekankan kerjasama dalam peogram-program pembangunan pemerintah seraya berusaha mempengaruhi rancangan maupun implementasi program-program ini agar bergerak ke arah yang lebih partisipatoris serta menyentuh dan melibatkan akar rumput. Ornop atau LSM tipe ini biasanya sangat menyadari pentingnya menjalin jaringan dan memelihara dukungan akar rumput, namun tidak menunjukkan ketertarikan untuk mengubah atau merambah lebih jauh kedalam proses politik itu sendiri. Kegiatan Ornop/LSM tipe ini umumnya lebih mengarah pada hal-hak yang berkaitan langsung dengan proyek pembangunan bersifat teknis ketimbang advokasi ataupun substansi.

Pendekatan kedua disebut "Politik Tingkat Tinggi: Mobilisasi Akar Rumput" (*High Level Politics: Grassroots Mobilization*). Berbeda dengan model pertama, Ornop dalam kategori kedua ini mempunyai kecenderungan untuk aktif dalam kegiatan politik. Tipe ini biasanya mengembangkan gagasan berdasarkan kerangka

⁵⁹ Mansour Fakih, *Op Cit*, hlm.125-136.

⁶⁰ Sebagaimana dikutip Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hal 212-213.

lain, perubahan akan muncul dengan sendirinya sebagai akibat dari meningkatnya kapasitas kelompok-kelompok masyarakat yang mandiri.

Adapun LSM-LSM yang lahir pada era ini antara lain adalah : Yayasan Bina Swadaya dibentuk tahun 1967 oleh Bambang Ismawan yang berfokus pada isu pengembangan koperasi dan kredit, Yayasan Bantuan Hukum Indonesia dibentuk pada tahun 1970 oleh pengacara kondang Adnan Buyung Nasution untuk memberikan bantuan hukum pada golongan masyarakat miskin dan kelompok yang dirugikan. Kemudian LP3ES yang berfokus pada pengembangan industri kecil dan mempromosikan ide-ide modernisasi. YLKI dibentuk pada tahun 1973 dengan fokus kegiatan pada pembelaan hak-hak konsumen. Disamping itu masih ada Lembaga Studi Pembangunan (LSP), Yayasan Indonesia Sejahtera (YIS, 1974), dan Bina Desa yang terbentuk pada 1974. LSM-LSM inilah yang akhirnya sebagai pelopor pertama yang mengiringi proses pembangunan pada awal Orde Baru. Sebagaimana disebut oleh Mansour Fakih di atas bahwa paradigma LSM-LSM ini sebagian menganut paradigma Modernisasi. Jadi tidak berbeda jauh dengan pemerintah.

B.2. LSM PADA TAHUN 1980-AN

Tahun 1980-an memang merupakan era kebangkitan Ornop/LSM di Indonesia. Hal ini ditandai oleh kelahiran ratusan LSM yang tidak hanya berada di Jakarta dan ibu kota-ibu kota provinsi, tetapi juga di tingkat lokal. Sampai dengan 1988, Jakarta memiliki 131 LSM disusul Yogyakarta dengan 61 LSM, Medan (37), Banjarmasin (31), dan Makassar (8). Jumlah keseluruhan secara nasional mencapai 669 LSM, sebagian besar tersebar di Jawa (443). Selain peningkatan jumlah,

dasawarsa 1980-an juga diwarnai oleh kehadiran Ornop/LSM "generasi kedua" yang mampu memperjuangkan eksistensi di tingkat nasional. Ciri LSM generasi baru ini, antara lain, mengambil model pengorganisasian berbentuk jaringan. Tujuannya adalah saling memperkuat dan bekerja sama menangani isu-isu tertentu. Misalnya, YLBHI Jakarta membentuk jejaring afiliasi dengan LBH-LBH daerah yang membentuk Walhi sebagai kekarang Ornop peduli lingkungan dengan beberapa cabang daerah. Jejaring lainnya adalah Forum Indonesia untuk Keswadayaan Penduduk (Fiska, 1983), Forum Kerja Sama Pengembangan Koperasi (Formasi, 1986), Sekretariat Kerja Sama Pelestarian Hutan Indonesia (Skephi, 1982), Serikat Kerja Sama Relawan penanggulangan Pencemaran (SKREPP, 1982), Jaringan Riset Aksi Indonesia (JARI, 1983), dan Perkumpulan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M, 1983).

Selain peningkatan jumlah, dasawarsa 1980-an juga diwarnai oleh pergeseran pemikiran dan ideologi Ornop terhadap "pembangunan". Dari situ dapat dilihat adanya perbedaan di antara Ornop/LSM pada tahun 1970-an. Pada tahun 1980-an, selain LSM dengan perspektif developmentalisme, hadir sejumlah LSM baru yang lebih menonjolkan advokasi (pemberdayaan dan pembelaan hak-hak masyarakat). Wilayah garapan mereka di bidang hukum dan politik sampai lingkungan hidup. Orientasi isunyunpun lebih beragam dan dengan kegiatan yang lebih rumit ketimbang LSM-LSM sebelumnya. Setidak-tidaknya, dua tipe utama gerakan LSM menyeruak pada tahun 1980-an, yaitu LSM yang bergerak pada level isu "pembangunan" dan bergiat di bidang advokasi. Pemerintah sendiri mencoba

menyusun aturan perundang-undangan khusus untuk LSM. Usulan ini dijadikan satu paket dalam "Perundangan Pembangunan Kehidupan Politik" oleh Mendagri Soeparjo Rustam pada 23 Juni 1984. RUU ini adalah bagian dari serangkaian upaya untuk mendisorganisasi politik masyarakat. RUU ini ditanggapi kritis sejumlah kalangan, khususnya aktivis LSM, karena dianggap membatasi ruang gerak LSM. Dan akhirnya dengan perdebatan yang panjang, LSM tidak jadi dimasukkan dalam RUU ini. Namun demikian, pemerintah tetap mengupayakan berbagai cara untuk mengontrol gerakan LSM.⁶¹ Inisiatif pemerintah untuk melakukan kontrol terhadap LSM direalisasikan dengan diterbitkannya Instruksi Mendagri No. 8 Tahun 1990 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengembangan Lembaga Swadaya Masyarakat yang ditujukan kepada gubernur dan bupati/walikota. Seluruh Gubernur, bupati dan walikota diinstruksikan menginventarisasi semua LSM yang berada di wilayah masing-masing, mengembangkan LSM, dan memfasilitasi LSM agar dapat berfungsi dalam kerangka partisipasi masyarakat dan mitra pemerintah.

Sebuah LSM yang selalu mempunyai profil politik tinggi pada era ini adalah Lembaga Bantuan Hukum (LBH). LSM ini didirikan di Jakarta pada 1971 atas inisiatif Adnan Buyung Nasution. Namun karena kinerjanya bagus gerakan LSM ini mulai 1978 telah merintis cabang-cabang di daerah. LBH tidak pernah dimaksudkan untuk semata-mata menjadi organisasi yang menyediakan advokasi hukum. Konsep tentang "bantuan hukum secara struktural" diambil oleh LBH. Ini berarti bahwa bantuan hukum harus bertujuan mengubah basis ketidakadilan sosial, ekonomi, dan

⁶¹ Adi Suryadi Culla, *Op Cit*, hlm 94-95.

politik. Dari konsep perjuangan inilah akhirnya perjuangan-perjuangan LSM ini selalu memiliki persinggungan politik yang tinggi. Apalagi pada 1990-an, LBH memberikan prioritas pada empat wilayah isu: isu buruh, isu lingkungan, sengketa tanah, dan isu kejahatan dan politik. Perjuangan keadilan dengan empat prioritas ini tentunya memiliki dampak politis yang kuat di era Orde Baru.⁶²

Di samping semakin menguatnya jaringan LSM secara internasional, munculnya LSM di tingkat lokal merupakan perubahan yang baru dalam perkembangan gerakan LSM di Indonesia. Perkembangan ini tidak lepas dengan fenomena politik lokal yang mengilhami gerakan pembelaan kalangan LSM. Semakin banyaknya kasus pencemaran lingkungan, dilanggarnya hak-hak azasi buruh oleh perusahaan dan pemberangusan hak-hak masyarakat sipil adalah *background* politik mengapa LSM semakin gencar melakukan gerakan advokasi. Di luar itu, keprihatinan global terhadap perlindungan lingkungan hidup dan hak azasi manusia serta pengembangan demokrasi semakin memberikan kepercayaan kuat kalangan aktivis LSM untuk konsisten memperkuat gerakan advokasinya. Meski risiko yang ditanggung jelas besar akibat persinggungan politik dengan penguasa, kesadaran kemanusiaan adalah spirit mendasar yang menggerakkan kalangan aktivis.

Semarak advokasi yang dijadikan fokus gerakan kalangan aktivis pada periode ini jika dipetakan dari skala prioritas menunjukkan bahwa isu lingkungan menjadi basis gerakan advokasi kalangan LSM. Ketertarikan pada upaya advokasi

⁶² Anders Uhlin, *Op Cit*, hlm 102-103.

lingkungan ini juga ada hubungannya dengan adanya figur atau tokoh kuat yang *concern* pada isu lingkungan. Sosok Emil Salim adalah tokoh yang berpengaruh pada masa itu yang tak kenal lelah memperjuangkan persoalan lingkungan. Sehingga dengan demikian sosok Emil Salim bisa menjadi patron politik yang senantiasa akan melindungi kalangan aktivis yang juga *concern* pada isu advokasi lingkungan. Bahkan menurut Eldridge dalam bukunya *Non-Government Organisation and Democratic Participation in Indonesia* (Oxford: 1989) menguraikan bahwa isu lingkungan merupakan isu gelombang kedua dari kegiatan-kegiatan NGO di Indonesia.

Betapapun isu yang menguat adalah persoalan upaya penyelamatan lingkungan pada masa ini juga mulai kencang kalangan aktivis mempromosikan isu keadilan gender. Isu gender mulai dielaborasi berkait dengan adanya eksploitasi perempuan yang secara berlebihan. Merujuk pada perspektif kesetaraan dan hak azazi manusia, kalangan aktivis melakukan berbagai kegiatan yang bertujuan menggugah kesadaran kaum wanita untuk tidak mudah diposisikan secara marginal dan tertindas. Secara perlahan kultur patriarki yang lebih memposisikan kaum laki-laki digugat. Paradigma dan aksi mereka pada umumnya menggunakan metode transformasi sosial. Yakni sebuah metode perubahan yang menempatkan subyek perubahan sebagai aktor yang akan mengubah dirinya sendiri. Dengan demikian tidak ada kesan pemaksaan, melainkan sebuah upaya menggugah kesadaran.

B.3. LSM PADA TAHUN 1990-AN

Pada akhir 1980-an dan awal 1990-an, lahir sejumlah LSM baru yang radikal dan vokal yang berfokus secara khusus pada demokrasi dan hak azazi manusia. Sementara itu, beberapa LSM senior sedang berubah haluan ke arah yang sama. Para pembangkang yang telah aktif sejak 1970-an pun sering terlibat dalam keompok-kelompok baru ini. Namun, pendirian LSM-LSM prodemokrasi dan hak azazi manusia yang baru ini berasal dari aktivisme baru mahasiswa 1980-an. Generasi ini misalnya Infight, PIJAR, Geni, Lapera, LBH Nusantara, Yayasan Maju Bersama, PIPHAM, Yayasan Perempuan Bebas, Rumpun, Lekhat, PRD, Aldera - bermunculan dari gerakan mahasiswa. Kampanye politik yang radikal, dan kecenderungan dalam banyak kasus untuk menjangkau kaum buruh dan petani, membedakan mereka dari LSM-LSM senior yang telah mapan.

Generasi baru LSM-LSM prodemokrasi dan hak azazi manusia ini telah membantu menempatkan perjuangan demi demokrasi dengan kukuh pada agenda perjuangan di Indonesia. Kritisisme mereka yang berani dan lantang terhadap rezim yang berkuasa telah membuat takut elite penguasa. Tetapi, LSM-LSM ini tidak membentuk sebuah kekuatan politik yang kukuh untuk demokratisasi. Tidak ada strategi koheren bagi perjuangan jangka panjang demi demokrasi, dan gerakan ini terpecah-pecah ke dalam kelompok kecil. Perpecahan ini sebagian disebabkan oleh perbedaan ideologis, sebagian merupakan perselisihan pribadi, tetapi juga akibat dari ancaman penindasan hebat yang akan dihadapi oleh satuan gerakan yang luas. Namun demikian, terdapat kerja sama signifikan di antara banyak organisasi ini, dan mereka bersatupadu dalam kampanye-kampanye tertentu. Kecuali beberapa upaya

oleh kelompok yang lebih radikal dalam LSM-LSM ini untuk mengorganisasi kaum buruh dan petani dan membuat kaitan dengan organisasi yang berbasis massa, LSM-LSM ini tidak memiliki basis massa. Mereka mengandalkan sejumlah individu setia yang siap menanggung risiko besar dalam berjuang demi masyarakat yang lebih adil.

Namun demikian kebanyakan LSM yang lahir pada dasawarsa 1990-an relatif bersifat swadaya dan mandiri. Sebagian besar merupakan keturunan LSM generasi sebelumnya, dalam arti pembentukan mereka dipelopori oleh para aktivis LSM "generasi kedua," diantaranya Lembaga Pembelaan Hak-Hak Azazi Manusia (LPHAM, 1990), Serikat Buruh Merdeka Setia Kawan (SBMSK, 1990) Indonesia Front for Defence of Human Right (Infight, 1990), Pusat Informasi dan Pendidikan Hak Azazi Manusia (PIPHAM, 1993), Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (SBSI, 1992), Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (Elsam, 1996), Interfidei (1992), Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Azazi Manusia (PBHI, 1996), Front Nasional Perjuangan Buruh Indonesia (FNBI, 1999), Urban Poor Consortium (UPC, 1997), Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS, 1998), Indonesia Corruption Watch (ICW, 1998), Center For Electoral Reform (CETRO), Institute for Social Transformation (Insist, 1994), Aliansi Jurnalis Independen (AJI, 1994), Pusat Informasi dan Jaringan Aksi Untuk Reformasi (Pijar), Aliansi Demokrasi Rakyat (Aldera), dan lain-lain. Perkembangan lain adalah munculnya LSM yang mewakili gerakan feminisme yang mulai tumbuh kembali di Indonesia sejak 1980-an. Bermula dari kemunculan Yayasan Annisa Swasti (Yasanti, 1982) di Yogyakarta dan Kalyanamitra (1985) serta Pusat Pengembangan Sumber Daya

Wanita (PPSW, 1986) di Jakarta, disusul oleh Lembaga Studi Pengembangan Perempuan dan Anak (1997), Kelompok Perempuan Kebebasan Pers (KPKP), Solidaritas Yayasan Putri Mardika (YPM), Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) dan lain-lain.

Gambaran spesifik mengenai gerakan LSM yang tumbuh pada dasawarsa 1990-an adalah makin kentalnya karakter politik mobilisasi akar rumput. Gerakan LSM dasawarsa 1990-an, berkaitan dengan pola orientasi kritis dan radikal itu, menunjukkan kembali ada titik persinggungan dengan militansi mahasiswa seperti pernah terjadi pada tahun 1970-an. Terjalin semacam aliansi LSM-mahasiswa dalam kasus-kasus pertanahan, perburuhan, lingkungan hidup, korupsi dan pelanggaran HAM yang tergolong sensitif dari segi politik. Gerakan-gerakan ini berlangsung secara terus menerus sehingga dalam *scope* politik yang lebih luas dan mampu memperlebar ruang politik untuk proses demokratisasi secara lebih mendasar. Kontinuitas gerakan-gerakan ini hingga berhasil meruntuhkan rezim Orde Baru pada akhir Mei 1998.

Sebuah perubahan yang relatif menonjol pada masa ini adalah menjamurnya kendaraan-kendaraan kecil pengorganisasian buruh dan petani secara independen. Mendekatnya kalangan aktivis untuk menyatu dengan rakyat yang tertidas seperti kalangan buruh dan petani merupakan respons dari kritik bahwa LSM tidak merakyat yang dilontarkan pada periode sebelumnya. Maka tidak mengherankan tingkat pemogokan atau gejolak protes pada tahun 1990-an jika di cermati mengalami peningkatan yang signifikan. Pada tahun 1996 saja diperkirakan pemogokan buruh

yang memprotes kebijakan-kebijakan perusahaan dan pemerintah mencapai kurang lebih 350 kali. Pemecatan yang tidak adil terhadap karyawan dan minimnya upah yang dibayarkan adalah variasi pemicu kalangan buruh untuk menggalang solidaritas dalam bentuk serikat bersama. Dapat dikatakan juga bahwa, gerakan buruh yang independen yang terbentuk dari solidaritas tersebut semakin radikal dan progresif.

C. KERUNTUHAN ORDE BARU DAN LAHIRNYA TRANSISI DEMOKRASI

Patut diketahui, gerakan prodemokrasi di Indonesia berubah dari waktu ke waktu secara dinamis. Perlawanan yang dilakukan oleh LSM dan gerakan mahasiswa tidak semata-mata bersifat korektif melainkan berubah menjadi semakin radikal dan konfrontatif. Pada tahun 1978, dengan dipimpin oleh para mahasiswa di Bandung, sasaran tidak lagi ditujukan pada para pembantu presiden, tapi langsung kepada presiden. Untuk Sidang MPR tahun 1978, para mahasiswa menuntut Soeharto tidak mencalonkan diri lagi menjadi presiden. Dapat diduga gerakan ini kemudian ditumpas dengan kekuatan militer, dan para pemimpinnya ditangkap dan dipenjarakan selama beberapa tahun.⁶³

Pasca kejadian ini resistensi masyarakat terus berkembang sesuai dengan kasus-kasus yang meliputinya. Jalan gerakan demokrasi di Indonesia sebagian besar ditentukan sejauh mana kegiatan tersebut dapat memberdayakan masyarakat arus bawah. Dan barangkali gerakan selanjutnya yang menimbulkan perlawanan kuat

⁶³ Arif Budiman & Olle Tornquist: *Aktor Demokrasi : Catatan Tentang Gerakan Perlawanan Di Indonesia* (Jakarta: ISAI, 2001) hlm xxx

adalah antara lain kasus Waduk Kedung Ombo (1989), Kasus Nipah (November, 1993), kasus Medan (April, 1994), kasus Tempo (Juni 1994), kasus Amungme (April, 1996), kasus PDI-P (Juli, 1996) dan terakhir kasus Mega-Bintang (Mei, 1997). Beragam kasus inilah yang pada akhirnya melahirkan gerakan prodemokrasi yang sangat luas sehingga mereka memiliki misi bersama untuk menentang rezim diktator Orde Baru.

Sementara gerakan prodemokrasi terus berlangsung di tengah-tengah masyarakat, pilar-pilar politik yang menjadi legitimasi politik Soeharto semakin melemah dan memudar. Dan tak diragukan lagi basis-basis gerakan prodemokrasi yang terus dikelola oleh ratusan LSM dan gerakan mahasiswa semakin mengakar di masyarakat bawah. Keserakahan ekonomi dan politik yang semuanya tersentralisasi di keluarga Soeharto fakta yang telah menimbulkan friksi-friksi politik di tingkat elit yang berada di lingkaran Soeharto sendiri. Kritik Pangab Benny Moedani terhadap Soeharto perihal bisnis anak-anaknya adalah bukti konkret bahwa oligarki kapitalis yang dibangun Soeharto sejak awal kepemimpinannya mulai retak. Benny Moerdani dalam kostelasi politik waktu itu adalah figur yang gigih membela otonomi kelembagaan militer. Dan problematiknya ketika itu, demi untuk 'mengamankan' oligarki kapitalis Orde Baru, Soeharto semakin aktif campur tangan dalam persoalan kenaikan pangkat, penempatan jabatan di tubuh militer. Tentu saja sosok Benny berseberangan dengan tabiat jahat Soeharto ini.

Akibatnya, tak dapat dipungkiri tatkala krisis ekonomi menerjang Indonesia pada akhir 1997, menjadi katalisator untuk masyarakat mempertanyakan legitimasi

Orde Baru dan mendambakan masa depan tanpa Soeharto. Sebelumnya Soeharto dapat melewati krisis dan menjadi semakin kuat. Akan tetapi krisis ekonomi kali ini sangat parah dan diperburuk dengan serangkaian krisis non-ekonomi lainnya. Para elit juga menunjukkan ketidakkompakan. Sementara itu, serangkaian kasus yang terjadi pada dekade 1990-an terbukti telah menjadikan solid gerakan prodemokrasi. Kebijakan pembangunan dengan corak liberal sepanjang Orde Baru terbukti sangat rapuh. Kenyataan rapunya pembangunan ini dicirikan beberapa yakni defisitnya neraca pembayaran, jumlah utang luar negeri yang tidak terkendali dan sektor riil yang monopolistik. Penyesuaian struktural yang dianjurkan kaum neoliberal dari lembaga-lembaga internasional tidak mendapatkan hasil yang menggembirakan. Kegagalan demi kegagalan dari serangkaian ajaran kaum liberal justru mengantarkan pada fenomena krisis ekonomi yang begitu parah. Proses menuju krisis ekonomi justru mengalami akselerasi.

Maka pada 21 Mei 1998 akhirnya Soeharto jatuh dari kekuasaannya. Tuntutan masyarakat luas yang mendesaknya untuk mundur dari kursi kepresidenan tak dapat ditolaknya lagi. Rakyat akhirnya dapat menunjukkan kemampuannya mendobrak otoritarianisme Soeharto selama 32 tahun. Terhitung dari momen-momen inilah Indonesia memasuki fase politik baru yang disebut dengan transisi demokrasi. Namun demikian, meski secara simbolis Soeharto sudah lengser dari kekuasaannya, basis struktural ekonomi dan politik Soeharto beserta kroni oligarkinya tidak serta merta hilang seketika. Kokohnya basis struktur inilah yang mewarnai dinamika

politik fase transisi, dimana kelompok-kelompok *status quo* masih memiliki pengaruh politik yang signifikan di era yang disebut reformasi ini.

Terlepas dari pilihan orientasi, visi dan misi, serta ragam kegiatannya, setidaknya peran LSM sangat signifikan dalam mendorong tata pemerintahan yang demokratis di Indonesia. Kontribusi ini merupakan langkah awal bagi LSM untuk memperjuangkan agenda-agenda lain untuk memperkuat proses konsolidasi demokrasi. Dalam iklim yang semakin demokratis, LSM dipandang bagian penting dari elemen masyarakat sipil atau *civil society* yang berfungsi sebagai penyeimbang masyarakat politik, yang diwakili partai-partai, dan masyarakat ekonomi, yang diwakili dunia usaha. LSM dalam hal ini berfungsi sebagai pihak perantara bagi nilai-nilai dan kepentingan masyarakat, yang pada gilirannya harus diintegrasikan dan diartikulasikan oleh partai-partai politik. Muara akhirnya adalah terbentuknya kebijakan publik secara terbuka dan demokratis, yang dalam prosesnya senantiasa melibatkan partisipasi publik sehingga hasilnya memenuhi kepentingan masyarakat.