

KERTAS KERJA

Nomor 02 Tahun 2009

Penguatan Masyarakat Sipil untuk Memperdalam Praktik Demokrasi di Indonesia

Adenantera Dwicaksono
Oktober 2009



Institut Inovasi Kebijakan,
Pembangunan Partisipatif, dan Tata Kelola Pemerintahan

Penguatan Masyarakat Sipil untuk Memperdalam Praktik Demokrasi Di Indonesia¹

Oleh: Adenantera Dwicaksono²

Jl. Guntur Sari IV/16, Bandung, Jawa Barat - Indonesia/Perkumpulan INISIATIF

Pengantar

Keran demokrasi yang telah dibuka sejak reformasi tahun 1998 telah membawa kemajuan yang berarti pada demokrasi di Indonesia. Selama satu dekade terakhir, telah nampak berbagai kemajuan penting dalam insitusi, sistem, maupun kultur demokrasi yang mengarah pada proses konsolidasi demokrasi. Perubahan mendasar tersebut antara lain adalah : penyempurnaan konstitusi, pembangunan institusi kenegaraan, dan sistem pemilihan umum, desentralisasi kekuasaan dari pusat ke daerah.

Di ranah konstitusi, MPR telah melakukan empat kali amandemen yang mengarah pada semakin dikukuhkannya peran dan hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya warga negara dalam penyelenggaraan negara ini. Dalam ranah pengembangan dan penguatan institusi demokrasi, kewenangan dan pembagian kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif pun semakin diperjelas dan diperkuat dalam rangka penegakan prinsip akuntabilitas. Berbagai lembaga *extra-statal* yang bersifat independen (KPU, KPK, KPPU, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dsb) pun dibentuk untuk memastikan bahwa penyelenggaraan negara ini berjalan seperti yang diamanatkan oleh konstitusi. Lebih

¹ Input Paper yang disampaikan dalam kegiatan " Lokakarya Ahli untuk Pendetailan dan Sinkronisasi Substansi RPJMN 2010-2014". Tidak untuk di rujuk dan diperbanyak tanpa seijin penulis.

² Wakil Direktur Eksekutif dan Kepala Divisi Reformasi Kebijakan Publik Perkumpulan INISIATIF.

jauh, kebijakan desentralisasi kekuasaan antara pusat dan daerah, yang dikenal sebagai agenda desentralisasi yang paling ambisius di Indonesia, diabdikan untuk mengembalikan kedaulatan kekuasaan kepada daerah dan mempercepat peningkatan derajat hidup masyarakat umum di daerah.

Di tengah berbagai kemajuan tersebut, ternyata diiringi pula munculnya berbagai krisis dalam demokrasi Indonesia yang dapat berdampak pada lunturnya kepercayaan warga negara bahwa demokrasi adalah jalan untuk membawa kesejahteraan masyarakat. Dalam buku *Voice of the Poor: Crying out For Change* [1], kepercayaan masyarakat miskin terhadap lembaga-lembaga pemerintah sangatlah rendah dibandingkan terhadap organisasi keagamaan maupun lembaga non-pemerintah. Dalam proses pemilihan, angka partisipasi pemilih dalam pemilu kian menurun dari tahun 1999 (90,60%); 2004 (75,19%) dan pada tahun 2009 hanya sekitar 70,90%. Dalam Pilkada, tingkat partisipasi warga pun semakin rendah yaitu hanya berkisar 65-75% (<http://news.okezone.com/read/2009/07/07/58/236259/58/mendorong-partisipasi-politik-dalam-pilpres-2009>). Pada praktik penyelenggaraan negara yang bersih, Indonesia masih mendapat peringkat 126 dari 180 negara (http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2008/2008_09_23_cpi_2008_en). Situasi ini tentu saja membutuhkan perhatian tentang bagaimana memperkuat praktik demokrasi di Indonesia melalui upaya "pendalaman" demokrasi, yaitu sebuah upaya untuk mengembangkan dan mempertahankan partisipasi warga negara yang diperkuat dan bersifat substantif dalam berbagai proses politik [2].

Paper ini ditulis dengan maksud untuk memberikan masukan bagi penyusunan RPJMN Bidang Politik 2010-2014 dalam kerangka memperkuat praktik demokrasi substantif di Indonesia melalui penguatan kerja organisasi masyarakat sipil. Paper ini berargumen bahwa agenda prioritas dalam rangka konsolidasi demokrasi saat ini adalah bagaimana mengupayakan pendalaman demokrasi melalui strategi demokrasi partisipatoris. Untuk merealisasikan ide ini, *paper* ini berupaya untuk menawarkan beberapa implikasi yang akan terjadi ketika rute penguatan demokrasi substantif melalui penguatan demokrasi partisipatif diperkuat melalui pengembangan dan penguatan masyarakat sipil.

Penguatan dan Pengembangan Masyarakat Sipil dan Penguatan Demokrasi Substantif

Organisasi masyarakat sipil dipandang sebagai kendaraan bagi penguatan demokrasi. Gaventa [2] bahkan berargumen bahwa salah satu strategi untuk menjawab defisit atau krisis demokrasi adalah melalui penguatan organisasi-organisasi masyarakat sipil. Sebagai salah satu bentuk asosiasi sosial, Fung [3] berargumen bahwa berbagai bentuk organisasi masyarakat sipil dapat berkontribusi pada penguatan demokrasi paling tidak melalui enam cara, yaitu: melalui nilai intrinsik dari kehidupan asosiatif, membangun kebajikan kewargaan (*civic virtue*) dan keterampilan politik, menawarkan resistansi kekuasaan serta pengawasan terhadap pemerintah, memperbaiki kualitas dan kesetaraan dalam perwakilan, memfasilitasi deliberasi publik, serta menyediakan kesempatan bagi warga negara maupun kelompok-kelompok untuk berpartisipasi langsung dalam proses tata kelola pemerintahan.

Kegagalan praktik demokrasi perwakilan, seperti yang berlaku saat ini menempatkan warga dalam posisi yang pasif dalam menyuarakan aspirasinya. Peran warga untuk melakukan kontrol maupun menyampaikan aspirasi dibatasi pada institusi formal serta proses pemilihan umum yang dilakukan secara periodik. Menurut Gaventa [2], demokrasi merupakan proses yang memungkinkan warga untuk melaksanakan kontrol yang melekat atas keputusan-keputusan yang berdampak pada kehidupannya. Lebih jauh, praktik demokrasi harus dihubungkan dengan proses pengejawantahan dari hak-warga negara baik dari sisi politik maupun hak sosial.

Upaya untuk memperdalam praktik demokrasi dapat dilakukan dalam berbagai cara. Gaventa [2] mengidentifikasi empat strategi upaya pendalaman demokrasi: melalui penguatan masyarakat sipil; melalui penguatan partisipasi dan tata kelola partisipatif; melalui pengembangan demokrasi deliberatif, serta penguatan tata kelola partisipatif (*empowered participatory governance*).

Di Indonesia, upaya memperdalam demokrasi melalui pengembangan masyarakat sipil dapat terlihat pada awal masa-masa reformasi, ketika organisasi masyarakat sipil tumbuh dengan sangat pesatnya seiring dengan terbukanya kebebasan sipil. Masyarakat sipil yang terorganisasi pada kelompok strategi ini berperan bagaimana secara independen memastikan bahwa pemerintah berjalan secara akuntabel, bukan pada

bagaimana masyarakat sipil berpartisipasi dalam proses tata-kelola bersama antara masyarakat sipil dengan institusi pemerintah.

Pada kelompok strategi kedua, pendalaman demokrasi dilakukan melalui penguatan partisipasi dan tata kelola partisipatif. Pada strategi ini, kelompok masyarakat sipil mengembangkan berbagai pendekatan *engagement*, yang memungkinkan masyarakat sipil dapat terlibat dalam proses tata kelola dan pengambilan kebijakan yang dilakukan pemerintah. Berbeda dengan strategi pertama, pada strategi ini masyarakat sipil tidak mengambil posisi *vis a vis* terhadap negara, tetapi berada posisi yang sama dengan pemerintah untuk menghasilkan kebijakan publik yang lebih baik.

Pada kelompok strategi ketiga, pendalaman demokrasi dilakukan melalui pengembangan praktik deliberasi. Strategi ini lebih menekankan pada peningkatan kualitas deliberasi dalam membahas berbagai permasalahan publik di berbagai kesempatan *public spheres*. Praktik demokrasi sangat ditentukan pada kualitas deliberasi (diskusi) di antara peserta diskusi dalam membahas dan mencari solusi atas suatu permasalahan publik. Di Indonesia, praktik demokrasi ini berkembang subur melalui masifikasi praktik Forum Warga di berbagai tempat. Di dalam forum tersebut, berbagai pemangku kepentingan yang memiliki beragam latar belakang yang melibatkan baik warga biasa, birokrat pengambil keputusan, maupun sektor swasta duduk bersama untuk membahas permasalahan umum dan mencari solusi bersama atas masalah tersebut.

Ketiga strategi ini relatif memposisikan praktik demokrasi yang terlepas dari proses politik pengambilan keputusan. Pada strategi pertama, masyarakat sipil berada di luar lokus arena politik pengambilan keputusan. Strategi kedua masih menempatkan masyarakat sipil sebagai pihak relatif pasif yang perannya hanya dibatasi pada menyampaikan aspirasi kepada pengambil keputusan tanpa perubahan relasi kekuasaan antara masyarakat sipil dengan pemerintah. Pada strategi ketiga, praktik deliberasi seringkali terlalu berfokus untuk mencapai konsensus dengan mengenyampingkan perbedaan, serta tidak memberi perhatian yang cukup nilai penting advokasi [2]

Strategi keempat dalam upaya pendalaman demokrasi adalah melalui tata kelola partisipatif yang diperkuat yang dikenalkan oleh Fung dan Wright [4]. Strategi tata kelola partisipatif yang diperkuat ini (*empowered participatory governance*) mencoba untuk menghubungkan proses deliberasi yang bersifat partisipatif dengan tidak melepaskan

dari elemen tindakan kongkrit untuk menindaklanjutinya. Beberapa pengalaman di Indonesia telah menunjukkan beberapa Inisiatif. Di Kabupaten Sumedang, hadirnya Peraturan Daerah No. 1/2007 tentang Tata Cara Perencanaan dan Penganggaran di Kabupaten Sumedang merupakan salah bentuk strategi ini. Di Kabupaten Bandung, praktik ini dilakukan secara aktif antara masyarakat sipil dengan Pemerintah Kabupaten Bandung dalam pengembangan berbagai produk regulasi daerah seperti peraturan daerah tentang Perencanaan Pembangunan, peraturan daerah tentang Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat, dan tentang Alokasi Dana Desa. Di tingkat internasional, Fung dan Wright [4] mengambil empat contoh inovasi praktik tata kelola yang masuk dalam strategi ini, yaitu : Neighborhood governance councils di Chicago, Habitat conservation planning di bawah U.S. Endangered Species Act, penganggaran partisipatif di Porto Alegre, Brazil, serta reformasi Panchayat di West Bengal and Kerala, India. Modus tata kelola partisipatif yang diperkuat rupanya kian menjadi *trend* di berbagai daerah dalam proses pembentukan kebijakan publik.

Dalam kerangka ini, maka pertanyaan yang mengmuka adalah kondisi seperti apa yang memungkinkan untuk memetik buah kebajikan dari berkembangnya demokrasi asosiatif dalam rangka pendalaman demokrasi melalui kerangka demokrasi partisipatif? Fung [3] berpendapat bahwa pewujudan gagasan demokrasi partisipatif hanya dapat dilakukan apabila terjadi transformasi secara substansial pada institusi formal yang memungkinkan berbagai asosiasi sosial untuk turut serta dalam proses pengambil kebijakan dan keputusan publik. Dari beberapa kasus di daerah, struktur formal mulai menerima mekanisme atau proses yang tidak biasa yang memungkinkan melibatkan banyak pihak terutama dari kalangan masyarakat sipil ke dalam prosedur pengambilan keputusan. Di Kabupaten Sumedang, Forum Delegasi Musrenbang yang beranggotakan perwakilan-perwakilan peserta musrenbang dari tingkat kecamatan, merupakan elemen penting dalam pengambilan keputusan perencanaan dan penganggaran daerah. Di Kabupaten Jepara, kehadiran FUKOHA (Forum Ulama untuk Optimalisasi Anggaran) juga memiliki peranan penting dalam menentukan hasil dari proses formal perencanaan daerah. Di Kota Solo, Walikota Solo melakukan rangkaian pertemuan sebanyak puluhan kali dengan para pedagang kaki lima yang akan direlokasi sebagai bagian dalam upaya mencapai konsensus dalam program relokasi dan revitalisasi kegiatan sektor informal di Kota Solo secara damai. Dan masih banyak lagi. Contoh-contoh ini menunjukkan bahwa manfaat positif dari penguatan demokrasi asosiatif akan dapat dipetik ketika pihak pengambil

kebijakan bersedia untuk membuka diri dan adaptif terhadap proses-proses informal yang di luar kebiasaan.

Implikasi dan Rekomendasi

Dari tulisan di atas, terdapat beberapa implikasi dari upaya penguatan praktik demokrasi substantif di Indonesia melalui penguatan peran kelompok masyarakat sipil yang meliputi: pengakuan eksistensi dan keberagaman asosiasi sosial sebagai bentuk manifestasi masyarakat sipil dalam proses demokrasi partisipatif; perubahan substansial institusi formal; serta menempatkan praktik demokrasi dalam kerangka kewarganegaraan.

Pengakuan atas eksistensi dan keberagaman asosiasi sosial sebagai bentuk manifestasi masyarakat sipil dalam proses demokrasi partisipatif menjadi agenda penting dalam mendorong proses demokratisasi di Indonesia. Hal ini mengisyaratkan bahwa peraturan perundangan yang berlaku (UU No. 8/1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan) tidak lagi relevan dengan kondisi kekinian di Indonesia. Semangat yang ada pada UU ini adalah semangat mengontrol perkembangan dan pertumbuhan organisasi masyarakat sipil agar sesuai dengan spesifikasi yang dikehendaki oleh negara. Dalam UU ini, ormas diwajibkan untuk terdaftar, menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas, serta memberikan kewenangan yang besar bagi pemerintah untuk membekukan dan membubarkan keberadaan organisasi kemasyarakatan. Selain itu, UU ini tidak memberikan jaminan hak untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik. Dengan formulasi pengaturan ini maka, potensi yang dapat dituai dari asosiasi sosial dalam pengembangan demokrasi partisipatif menjadi tidak maksimal. Formulasi ini, meniadakan keberadaan berbagai bentuk asosiasi sosial yang bersifat informal.

Ranah kedua implikasi dari upaya penguatan demokrasi substantif adalah perlunya perubahan secara substansial institusi formal pengambilan keputusan yang dapat memberikan ruang bagi kelompok masyarakat sipil untuk terlibat di dalamnya. Salah satu perubahan dalam ranah ini adalah perubahan pada prosedur pembuatan keputusan dan kebijakan publik yang memberikan ruang bagi kelompok masyarakat sipil untuk turut berperan aktif di dalamnya.

Di tingkat nasional, Indonesia memiliki UU No. 10/2004 yang mengatur tentang hirarki peraturan perundangan dan prosedur penyusunan perundangan. Namun demikian, aspek pengaturan tentang ruang partisipasi warga masih sangat terbatas, yaitu hanya menyatakan bahwa masyarakat berhak untuk terlibat dalam penyusunan peraturan perundangan. Formulasi ini tidak diimbangi dengan pernyataan tentang tanggung jawab pemerintah untuk memastikan hak masyarakat tersebut terpenuhi.

Di tingkat daerah, masih banyak pemerintah daerah yang membuat pengaturan secara spesifik tentang hak warga dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik. Beberapa daerah telah mengembangkan prosedur dan mekanisme perencanaan pembangunan dan partisipatif. Pemerintah pusat perlu memikirkan sebuah kebijakan yang dapat berfungsi sebagai insentif untuk masifikasi dari perda-perda yang memberikan jaminan hak warga untuk berpartisipasi.

Pendalaman demokrasi dilakukan melalui pengejawantahan hak sipil dan ekonomi, sosial, dan budaya. Meski, jaminan hak sipil telah diakui, dalam banyak kasus jaminan ini tidaklah cukup untuk menjadi insentif bagi keterlibatan warga negara. Realisasi hak sipil harus diikuti pada upaya perubahan derajat hidupnya. Saat ini, pemerintah RI telah meratifikasi Konvensi Internasional tentang hak sipil dan politik, serta hak ekonomi, sosial dan budaya. Namun demikian terdapat beberapa permasalahan terkait dengan implementasi UU ini. Pertama, UU ratifikasi ini tidak dijabarkan dalam peraturan turunannya yang bersifat implementatif. Kedua, dalam jangka panjang perlu adanya revisi kurikulum pendidikan kewarganegaraan yang ditekankan pada perubahan sikap, pengetahuan, dan ketrampilan setiap anak didik calon penerus bangsa tentang hak sipil, politik, ekonomi, dan budaya. Juga perlu dikembangkan berbagai bentuk media pendidikan pembelajaran demokrasi yang diperuntukkan bagi warga untuk memahami dan memperoleh kemampuan dalam menjalankan haknya sebagai warganegara.

Referensi

1. Narayan, D., et al., *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. 2000, New York: Oxford University Press.
2. Gaventa, J., *Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate*. IDS Working Paper No. 264. 2006, Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
3. Fung, A., *Association and Democracy: Between Theories, Hopes and Realities*. Annual Review of Sociology, 2003. **29**: p. 515-39.
4. Fung, A. and E.O. Wright, *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*. Politics & Society, 2001. **29**(1): p. 5-41.