

NGO, CIVIL SOCIETY DAN DEMOKRASI: KRITIK ATAS PANDANGAN LIBERAL

*Suharko**

Abstract

By reviewing a variety of studies and research concerning impacts of NGO (Non-Governmental Organizations) activities on civil society empowerment and democracy, the article is a critique of the liberal argument on NGO, civil society and democracy which sees them as having linear and causal relations. On the contrary, it argues that the relationships are much more complex, i.e. involving diverse context and setting. For example, as discussed thoroughly by the author, a number of studies reviewed here confirm that an empowered civil society does not consequentially lead to a consolidated democracy as promoted by the Liberals. Actively operated NGOs—as exemplified by the Philippines case in the article—do not necessarily indicate an active civil society nor an accountable state. In fact, as studies also showed, NGOs would lessen the state capacity in cases where it depends too much to foreign aid.

Kata-kata kunci: NGO; demokrasi liberal; masyarakat sipil.

Pengantar

Pertambahan jumlah NGO di tingkat global yang pesat sejak 1960-an telah melahirkan wacana tentang peran penting NGO sebagai

* *Suharko* adalah staf pengajar di jurusan dan program paska sarjana Sosiologi, Fisipol UGM, mendapatkan derajat Ph.D dari Graduate School of International Development, Nagoya University, Japan, tahun 2003.

agen sosial dalam upaya pembangunan ekonomi dan sosial, pengikisan kemiskinan, proses demokratisasi, pengembangan tata pemerintahan yang demokratis, dan penguatan masyarakat sipil (MS), di negara-negara berkembang (Fisher, 1993; 1998). Salamon (1994) menyatakan bahwa meningkatnya jumlah aktifitas sukarela yang terorganisir dan pembentukan organisasi-organisasi non-pemerintah atau nir-laba sejak 1960-an di berbagai belahan dunia merupakan sebuah "global associational revolution". Sekedar contoh, Edwards (2000: 9) mencatat perkembangan jumlah NGO internasional, "dari 176 NGO internasional pada 1909, menjadi 28.000 menjelang 1993, dan lebih dari 20.000 jaringan NGO transnasional telah aktif di panggung dunia, dan 90 persen diantaranya dibentuk sepanjang tiga dekade terakhir." Dengan jumlah, ukuran dan perannya, serta dengan dana yang bisa mereka peroleh, gerakan NGO telah memberikan dampak signifikan terhadap pembangunan sosial-ekonomi (Edwards & Hulme, 1993) dan terhadap perubahan politik di bawah berbagai bentuk rezim (Clarke, 1998).

Setelah era 1970-an, bertambahnya jumlah NGO, terutama di negara-negara berkembang, dipengaruhi oleh berbagai konferensi PBB (Fisher, 1993; van Rooy, 2000), yakni ketika NGO internasional secara luas terlibat dalam penyusunan berbagai agenda global, seperti agenda-agenda yang berkaitan dengan isu keragaman hayati, pembangunan berkelanjutan, dan sebagainya. Konferensi-konferensi tersebut, sampai derajat tertentu, telah mempengaruhi pembentukan berbagai macam NGO terutama di negara-negara berkembang. KTT Bumi di Rio, Brasil pada 1992, misalnya, mengilhami meledaknya jumlah NGO yang terbentuk di Dunia Ketiga, yang biasanya dikaitkan dengan isu-isu lingkungan dan pembangunan berkelanjutan (Fisher, 1993).

Perlu pula dicatat bahwa merebaknya NGO sesungguhnya merupakan fenomena yang dipicu oleh donor (*donor-driven*). Banyak NGO dibentuk hanya untuk merespon meningkatnya bantuan asing yang disalurkan melalui komunitas NGO. Edwards dan Hulme (1995: 4) mengatakan bahwa ledakan NGO di tahun-tahun belakangan ini

¹ Menurut Diamond (1999:221) masyarakat sipil adalah "bidang atau kehidupan sosial yang terorganisasi yang bersifat terbuka, sukarela, berdiri sendiri, swadaya setidaknya sebagian, otonom dari negara dan terikat oleh aturan hukum atau seperangkat aturan bersama."

bukan suatu hal yang kebetulan belaka; juga bukan semata-mata respon terhadap inisiatif lokal dan kegiatan sukarela. Ledakan ini pada dasarnya adalah proses yang muncul akibat dari semakin besarnya bantuan resmi asing untuk NGO.

Pertumbuhan jumlah NGO dan perannya yang makin membesar telah melahirkan studi dan kajian yang luas tentang fenomena NGO di kalangan akademisi, praktisi, agen donor swasta dan resmi, dan sebagainya. Sebagian besar kajian tersebut didanai oleh para donor. Seiring dengan bertambahnya penyaluran bantuan ke NGO, mereka ingin mengetahui dampak aktifitas NGO terhadap penguatan masyarakat sipil (untuk selanjutnya disingkat menjadi MS), demokratisasi dan pengikisan kemiskinan, dll. Tidaklah berlebihan jika antusiasme yang meningkat tentang kajian fenomena NGO juga bersifat *donor-driven*.

Tulisan ini merupakan tinjauan ulang atas berbagai studi dan kajian yang dilakukan untuk menilai dampak yang ditimbulkan oleh aktifitas NGO dalam penguatan masyarakat sipil dan pengembangan demokrasi. Tulisan ini akan memaparkan tiga isu utama. Pada bagian pertama akan ditunjukkan basis ideologi yang mendasari banyak kajian dan tawaran program aksi tentang peran NGO dalam penguatan MS dan demokrasi, yakni demokrasi liberal. Bagian kedua akan memaparkan berbagai hasil kajian yang menunjukkan dukungan atau konfirmasi atas tesis utama pandangan liberal. Sebaliknya, hasil-hasil kajian yang membantah atau menggugat klaim model liberal tentang kaitan antara NGO, MS dan demokrasi akan dipaparkan pada bagian ketiga. Menutup tulisan ini, pada bagian akhir akan dirumuskan

² Dalam kaitan ini, Biekart (1999:112) mengklasifikasikan tiga kelompok riset. Kelompok pertama memfokuskan diri pada dampak intervensi bantuan oleh satu agen donor swasta tertentu, seringkali di beberapa negara Selatan. Mereka biasanya disponsori oleh agen itu sendiri, seperti Inter-American Foundation (Caroll, 1992). Kelompok kedua memfokuskan diri pada dampak aktifitas dari agen-agen donor privat dengan rasio ketergantungan yang tinggi pada pendanaan resmi, yang umumnya dibiayai oleh agen donor resmi seperti USAID atau British ODI (Overseas Development Institution). Kelompok ketiga tidak memfokuskan diri pada dampak intervensi bantuan, tetapi pada penerima di negara-negara Selatan. Riset seperti itu didesain dan diimplementasikan oleh peneliti independen dan seringkali dibiayai oleh sumber akademik, misalnya Fowler (1993), MacDonald (1997) dan sebagainya.

sejumlah kritik atas pandangan demokrasi liberal yang saat ini masih menjadi 'mainstream' dalam kajian dan program aksi tentang MS dan demokrasi.

Tesis Utama Pandangan Liberal

Studi tentang kaitan antara MS dan demokrasi telah berkembang sangat pesat. Antusiasme ini untuk sebagian berkaitan dengan fenomena "gelombang demokratisasi ketiga" (*third wave of democratization*) (Huntington, 1991) di negara-negara Amerika Latin, Eropa Selatan dan Eropa Timur. Dalam konteks ini, NGO dianggap memberikan kontribusi signifikan kepada demokratisasi melalui proses penguatan masyarakat sipil (Ottaway dan Carothers, 2000; Biekart, 1999; Hearn, 1999; Clayton, 1996).

Tesis utama yang diuji biasanya berfokus pada argumen bahwa MS yang kuat dan berani akan memperkuat proses demokratisasi dan memperdalam konsolidasi demokrasi. Dalam kaitan ini, NGO ditempatkan sebagai agen kunci. Tesisnya kemudian adalah bahwa sementara NGO merupakan bagian dari MS, mereka memperkuat MS melalui berbagai aktivitasnya, yang pada gilirannya mendukung proses demokrasi (Mercer, 2002).

Lebih lanjut, meskipun MS dan negara adalah dua entitas yang terpisah, keduanya sebenarnya saling melengkapi satu sama lain. Sementara negara menyediakan pemerintahan yang akuntabel yang dihasilkan oleh pemilu, MS menikmati hak-hak sipil dan politik dan otonomi organisasi. Kondisi demikian akan memungkinkan MS untuk menghubungkan tuntutan dan concern yang beragam dari warga masyarakat ke lembaga-lembaga negara, dan karena itu pula MS akan turut melahirkan *good governance*. Namun, perlu pula dicatat, bahwa dalam kondisi sebaliknya, jika MS lemah, terfragmentasi, terbelakang, hidup di tengah-tengah krisis ekonomi, korupsi, sistem hukum yang bobrok, dan penuh konflik, maka MS tidak akan mampu mendorong demokratisasi dan juga konsolidasi demokrasi (Diamond, 1999).

Penempatan NGO sebagai agen kunci didasarkan pada sejumlah alasan. *Pertama*, NGO memiliki keunggulan komparatif (dibandingkan dengan organisasi pemerintah dan bisnis), seperti fleksibilitas, pendekatan yang partisipatoris, terbiasa bekerja dengan organisasi dan

komunitas akar rumput, kemampuan inovatif, kegiatan yang efektif, jaringan yang luas, dll. *Kedua*, NGO memiliki posisi sebagai lembaga antara, *mediating structures* (Berger & Neuheus, 1996), dan karenanya dianggap mampu menjadi jembatan kepentingan antara negara dan masyarakat. *Ketiga*, proliferasi NGO diasumsikan sebagai akan menghasilkan MS yang kuat dan demokratisasi.

Pada periode pra transisi dan transisi menuju demokrasi, NGO mempunyai kontribusi penting bagi penguatan MS, yang antara lain melalui advokasi dan dukungan NGO terhadap upaya reformasi kelembagaan negara, pengorganisasian dan mobilisasi kelompok-kelompok yang tidak berdaya, dan pluralisasi lembaga-lembaga pendukung demokrasi (Clarke, 1998: 9). Selanjutnya, NGO juga diasumsikan memiliki peran penting dalam masa konsolidasi demokrasi, a.l. melalui pengawasan terhadap penyalahgunaan kekuasaan, pencegahan kembalinya rezim otoriter, serta dorongan dan dukungan kepada warga untuk meningkatkan partisipasi dan pengawasan atas negara, pendidikan kewargaan, diseminasi informasi sehingga memberdayakan warga dalam mengejar kebutuhan kolektif dan mempertahankan nilai dan kepentingannya, dan lain-lain (Diamond, 1999: 239-250).

Terutama atas dasar asumsi teoritik dan argumen di atas, para donor mendukung NGO dengan cara menyalurkan bantuan dana ke NGO atau biasa juga disebut organisasi masyarakat sipil (OMS)³ di negara-negara berkembang. Pada awalnya para donor menggunakan istilah bantuan pembangunan, dan kemudian belakangan mengeksplisitkannya dengan istilah bantuan masyarakat sipil (*civil society aid*), dan bantuan demokrasi (*democracy aid/assistance*). Bantuan pembangunan telah dipakai untuk merujuk pada upaya mendukung pembangunan ekonomi dan pemberantasan kemiskinan di negara-negara berkembang. Setelah akhir 1980-an dan khususnya pada 1990-an, bantuan masyarakat sipil dan bantuan demokrasi dianggap sebagai kategori terpisah dari bantuan asing. Tujuan utama dari kedua bentuk

³ Istilah OMS terdiri dari serangkaian luas organisasi. OMS dapat berupa organisasi formal atau informal yang terlibat dalam kegiatan ekonomi, kultural, informasional dan pendidikan, pembangunan, kewargaan (civic), dan aktifitas yang berkaitan dengan ideologi (ideological marketplace). Untuk lebih rinci, lihat Diamond, 1999, 222-7.

bantuan asing tersebut adalah mempromosikan penguatan hak-hak sipil sebagai kunci untuk penciptaan demokrasi. AS dan negara-negara Eropa, dan juga agen-agen donor resmi dan swasta, telah memberikan bantuan masyarakat sipil untuk mendukung dan mempromosikan demokrasi liberal di banyak negara Selatan (Ottaway dan Carothers, 2000; Hearn, 1999; Chand, 1997).

NGO: Memperkuat MS dan Demokrasi

Tesis tentang kaitan positif antara penguatan MS dan perkembangan demokrasi mendapatkan konfirmasinya dari berbagai negara di Amerika Latin (terutama, Brazil dan Chile), Asia (Filipina, India dan Bangladesh, serta belakangan Thailand), dan Afrika (Afrika Selatan) (Mercer, 2002).

NGO Filipina telah memainkan peran menonjol dalam proses penguatan MS, demokratisasi, dan selama proses konsolidasi demokrasi yang sekarang masih berjalan (Clarke, 1998). Kontribusi NGO dalam penguatan MS tampak dari peningkatan rasionalisasi politik, diferensiasi struktur politik, perluasan partisipasi politik, penyediaan peran-peran perantara dalam membangun koalisi antara organisasi-organisasi rakyat dan lembaga-lembaga nasional, dan pemenuhan peran strategis dalam 'momen demokratis' menjelang kejatuhan rejim otoriter (Clarke, 1998). Ia juga menunjukkan lima cara bagaimana NGO memberikan kontribusi bagi perkembangan demokrasi di sana. *Pertama*, melalui partisipasi dalam gerakan sosial berbasis isu, NGO memainkan peran aktif dalam meletupkan gelombang protes menjelang kejatuhan Marcos, yakni selama dua setengah tahun (Agustus 1983 sampai Februari 1986). *Kedua*, NGO membuktikan dirinya sebagai sumber rekrutmen dari para pemimpin politik untuk berbagai posisi di kabinet dan di lembaga-lembaga pemerintah lainnya sejak tahun 1986. *Ketiga*, adanya sebuah "NGO liaison desk" di setiap departemen pemerintah, NGO telah membantu pemerintah memusatkan sumberdaya dan kapasitasnya yang terbatas untuk pendayagunaan secara lebih efektif. *Keempat*, NGO dan juga organisasi rakyat (*people organizations*) berpartisipasi aktif dalam kampanye pemilu khususnya di level provinsi dan distrik, dan pada tahun 1991 diundangkan "Local Government Code" yang menyediakan ruang keterlibatan bagi NGO dan organisasi

rakyat dalam badan pemilu tingkat lokal. *Kelima*, NGO memainkan peran penting dalam gerakan sosial kontemporer yang menciptakan agenda-agenda politik berbasis isu dalam masyarakat yang didominasi oleh debat politik yang masih berbasis patronasi (Clarke, 1998).

Gambaran yang kurang lebih sama datang dari Chile tempat NGO berperan penting dalam proses restorasi demokrasi pada tahun 1990 dan dalam konsolidasi demokrasi setelah itu. Hojman menunjukkan (sebagaimana dikutip Clarke, 1998: 17), "*NGOs played a central role in guaranteeing [the] successful transition [to democracy in 1990]...by supporting ...the democratic opposition to the military regime and putting forward ...policy proposals which would eventually constitute a fundamental component of the incoming democratic government program.*" Lebih lanjut, selama proses konsolidasi demokrasi, sebagaimana halnya di Filipina, NGO menjalin kerjasama secara dekat dengan agen-agen pemerintah dalam pengembangan sektor pertanian dan sektor-sektor yang lain. Dengan cara ini, NGO memberi kontribusi kepada kemajuan MS. Hojman (sebagaimana dikutip Clarke, 1998) menyimpulkan "*after the democratic transition in 1990 civil society emerged more vigorously than elsewhere in Latin America.*"

Di India, Sen (1999) menunjukkan bahwa sejak 1960-an, komunitas NGO mulai menunjukkan penentangan mereka terhadap negara. Pada 1960-an dan 1970-an, banyak NGO dibentuk dengan semangat "anti-negara" dalam rangka mengimbangi strategi pembangunan pemerintah yang menekankan pada industrialisasi dan bias perkotaan (*urban bias*). Pada periode ini pemerintah mulai mengontrol kegiatan NGO, dan kontrol ini semakin kuat pada era 1980-an dan 1990-an. Misalnya, kontrol negara diindikasikan oleh usulan untuk membentuk Dewan Nasional yang akan berfungsi sebagai organisasi payung yang menjadi tempat NGO-NGO bisa bergabung di dalamnya. Meskipun kelompok aksi yang paling radikal mulai terpecah-belah menjelang pertengahan 1980-an, beberapa diantaranya masih beroposisi terhadap negara. Selain itu, terbentuk jaringan di antara NGO untuk meningkatkan pengaruh politik mereka dalam menghadapi negara. Jaringan ini dibentuk di seputar isu-isu populer seperti energi, lingkungan, hak asasi manusia dan sebagainya.

Di tempat-tempat lain ketika negara yang demokratis belum hadir, NGO tetap memiliki kontribusi bagi reformasi politik khususnya

di tingkat mikro dan lokal. Dari berbagai studi kasus tampak bahwa NGO dan juga organisasi-organisasi akar rumput (*grassroots organizations*) telah terlibat dalam membantu penguatan hak-hak sipil dan politik di masyarakat, dan dalam mendemokratisasikan proses-proses politik informal melalui aktivitas pelatihan di tingkat akar rumput, membangun institusi lokal yang lebih kuat, mengembangkan '*micro-policy reform*', dan melakukan pendidikan kewargaan (Edwards dan Hulme, 1995: 7).

Di Indonesia, pada masa otoritarianisme Orde Baru, Eldridge (1995) dan Riker (1998) menunjukkan peran penting NGO. Eldridge (1995: 38) mencatat bahwa kendati NGO di Indonesia melakukan pendekatan yang berbeda-beda terhadap negara, pada area tertentu mereka sama-sama mencapai titik temu dalam hal orientasi penguatan kelompok masyarakat sebagai basis untuk masyarakat yang sehat dan sebagai kekuatan tandingan bagi kekuasaan pemerintah, pencarian kreatif strategi baru untuk menghadapi perubahan kebutuhan sosial dan munculnya struktur yang merugikan dan menyebabkan ketidakberdayaan, serta komitmen kuat pada cita-cita partisipasi masyarakat dalam mendefinisikan dan mengimplementasikan program. Menurutnya, "sampai derajat tertentu NGO memperbesar kemampuan manajemen-diri di antara golongan yang kurang beruntung, mendukung mereka untuk menghadapi agen pemerintah dan kekuatan lainnya yang lebih kuat, NGO-NGO tersebut tengah berfungsi memperkuat masyarakat sipil *vis-à-vis* negara" (Eldridge, 1990: 505).

Riker (1998) juga mencatat bahwa donor internasional dan NGO sama-sama bertujuan mempromosikan pluralisme politik atau institusional di mana mereka berusaha memperkuat prinsip-prinsip reformasi demokratis. Akan tetapi, ia berpendapat bahwa sampai pertengahan 1990-an, kendatipun NGO ikut memberi kontribusi dalam memperkuat dan mengembangkan masyarakat sipil dari bawah, prospek untuk reformasi demokratis masih suram. Menurutnya, ketika tekanan internasional untuk reformasi demokratis makin menguat, NGO terus berfungsi sebagai kekuatan vital dalam mendukung reformasi dan perubahan politik di Indonesia.

Kompleksitas dan Diversitas Peran Masyarakat Sipil dan NGO

Sementara banyak studi telah menunjukkan pembuktian atas tesis kaitan positif antara MS (NGO) yang kuat dan perkembangan demokrasi, banyak pula studi yang memberikan bukti-bukti sebaliknya. Mereview berbagai studi yang dilakukan di negara-negara Afrika, Asia dan Amerika Latin, Edwards dan Hulme (1995:7) sampai pada kesimpulan bahwa "*evidence on the performance of NGOs and GROs in democratization is more difficult to come by, except in the area of 'micro-policy reform' where a growing number of case studies demonstrate that NGOs and GROs can influence governments and official agencies, especially where they come together to form a united front.*"

Bratton (1994b) mengkonfirmasi kesimpulan tersebut. Ia menunjukkan bahwa penguatan yang berlangsung dalam MS tidak serta merta membawa kepada proses demokratisasi, karena adanya hambatan-hambatan yang mengiringinya. Sebagai akibat dari protes rakyat dan tekanan para donor, liberalisasi politik berlangsung pada tahun 1990-an, dan mempengaruhi eksplosif dalam kehidupan asosiasional di Afrika, yang antara lain dicirikan oleh pendirian banyak NGO. Kondisi tersebut memberikan peluang besar untuk memperkuat MS, dan ruang-ruang politik untuk melakukan beragam tindakan kolektif benar-benar tersedia. Akan tetapi, persoalan ekonomi (krisis ekonomi yang berkepanjangan) dan budaya politik neo-patrimonialisme telah menghalangi potensi dan peluang untuk mendewasakan MS dan selanjutnya mendorong proses demokratisasi.

Penegasan senada dikemukakan oleh Fowler (1993). NGO di Afrika tidak mungkin menjadi "*agents of democratization*", karena hambatan-hambatan internal dan eksternal. Pada sisi eksternal, negara-negara Afrika memiliki instrumen yang efektif untuk menghadang setiap upaya reformasi politik yang diajukan oleh NGO. Sementara hambatan pada sisi internal bersumber pada gerakan NGO yang kurang fokus pada isu-isu politik, lemah secara organisatoris, dan amat jarang bersifat '*indigenous*' dan memiliki akar dengan massa.

Dalam studinya tentang reformasi kebijakan yang dilakukan oleh NGO, Bratton (1994a) membuktikan hambatan internal dan eksternal yang dikemukakan oleh Fowler tersebut. Di satu pihak, NGO memang mampu mewakili kepentingan kaum miskin desa dan mendapatkan

ruang untuk mempengaruhi kebijakan yang akan mempengaruhi alokasi sumberdaya publik dalam pembangunan pedesaan dan pertanian. Namun, di pihak lain, efektivitas dari upaya reformasi dan advokasi kebijakan tersebut tersandung oleh rintangan-rintangan internal, seperti struktur organisasi dan lingkup program, dan rintangan-rintangan eksternal yang bersumber dari relasi-relasi NGO dengan komunitas yang menjadi kliennya, badan-badan pemerintah dan para donor.

Masih dari Afrika, Ndegwa (1997) menolak argumen bahwa NGO memainkan peran penting sebagai *'bulwark'* atau *'cutting edge'* dari masyarakat sipil dalam menghadapi negara yang otoriter. Dengan mengambil kasus NGO di Kenya dalam masa transisi politik, ia menyatakan bahwa relasi NGO dengan negara tidak menunjukkan pola yang tunggal dan seragam. Setidaknya terdapat *'two faces of civil society'*. Artinya, NGO tidak selalu dalam posisi yang menentang negara, dan malahan banyak di antara mereka yang mengakomodasi kepentingan negara. Meskipun NGO dapat menjadi bagian dari gerakan sosial dan memiliki peluang politik untuk mendemokratisasikan negara, aksi-aksi NGO belum menunjukkan diri sebagai *'benteng'* yang permanen dari perlawanan terhadap negara. Kekuatan politik NGO masih terbatas yang bersumber dari ketergantungannya pada donor dan dominasi kepemimpinan personal. Sebagai aktor organisasional *vis-à-vis* negara, *"NGOs are unevenly supportive of the civil society thesis."* Karena itu, ia mengingatkan *"it is a mistake for analysts to view civil society organizations as steadfast supporters of democratization"* (hal.117).

Dari Amerika Latin, Smith (sebagaimana dikutip Fowler, 1993: 275-8) menyimpulkan bahwa meskipun NGO di sana lebih baik dan kuat dalam mendorong proses demokratisasi, mereka tidak menimbulkan dampak yang cukup berarti bagi proses transformasi politik. Ini bersumber dari kelemahan-kelemahan yang diidap oleh NGO, seperti skalanya yang kecil, ketidakfokusan gerakan, lemahnya upaya-upaya kolektif, kooptasi oleh elit, bias kelas menengah dari para stafnya, sulitnya menghindar dari kontrol negara, dan aktivitas yang berorientasi secara berlebihan kepada aksi pembangunan berorientasi pelayanan.

Hal yang kurang lebih sama juga terjadi di Indonesia pada masa Orde Baru. Studi Fakhri (1996) membantah kesimpulan Eldridge. Fakhri mengatakan bahwa kontribusi NGO dalam memperkuat masyarakat sipil secara teoritis terbatas. Dengan berfokus pada ideologi NGO, ia menunjukkan bahwa meskipun NGO biasanya kritis terhadap kebijakan pemerintah, paradigma pembangunan NGO secara ideologis tak jauh berbeda dengan paradigma pembangunan pemerintah, yaitu *developmentalisme*. Perbedaannya hanyalah pada pendekatan dan metode pembangunan; pemerintah menggunakan pendekatan dari atas (*top-down*) atau non-partisipatif, sedangkan NGO menggunakan pendekatan dari bawah (*bottom-up*) atau partisipatif. Karena alasan inilah maka NGO sesungguhnya adalah pendukung *developmentalisme*, dan konsekuensinya mereka lebih merupakan bagian dari negara ketimbang bagian masyarakat sipil (hal: 166).⁴

Kontribusi NGO Indonesia kepada proses demokratisasi semasa Orba juga tidak bisa dilebih-lebihkan. Studi Uhlin (1997) menunjukkan bahwa keterlibatan NGO - dibedakan antara NGO generasi lama dan NGO pro-demokrasi dan HAM - dalam proses demokratisasi memang tidak terbantahkan. NGO berjuang menghadapi persoalan dominasi negara atas masyarakat. NGO generasi lama berusaha memperkuat masyarakat sipil, dengan kerja advokasi mereka untuk golongan bawah, sedangkan NGO generasi pro-demokrasi dan hak asasi manusia seringkali menentang struktur negara otoriter dengan cara berdemonstrasi dan melalui aktifitas protes publik lainnya. Ia menyimpulkan bahwa NGO, bersama dengan aktor-aktor pro-demokrasi lainnya, ikut berperan dalam eskalasi gerakan politik yang muncul di awal dan pertengahan 1990-an, meskipun gerakan-gerakan tersebut tidak bisa melahirkan proses menuju transisi politik.

Bukti-bukti serupa juga muncul dari studi evaluatif terhadap akibat-akibat yang dihasilkan oleh *'democracy assistance'* di negara-negara di Afrika, Amerika Latin, Eropa Timur dan Asia. Asumsi para

⁴ Nordholt (1999) mendukung kesimpulan Fakhri. Ia menyatakan bahwa selama periode Orde Baru, NGO tidak mempertanyakan validitas dari prinsip dan filosofi pembangunan yang diimplementasikan oleh pemerintah.

donor bahwa NGO profesional dan berorientasi advokasi⁵ dapat mempromosikan dan memperkuat MS dan demokratisasi patut dipertanyakan (Ottaway & Carrothers, 2000). Di Afrika selatan, rezim apartheid jatuh lebih karena gerakan sosial daripada karena akibat gerakan dari NGO advokasi. Asosiasi-asosiasi profesional tradisional merupakan pemain-pemain utama dalam perjuangan untuk mendorong liberalisasi politik di Mesir. Perjuangan melawan kediktatoran di Amerika Latin banyak dilakukan oleh kekuatan-kekuatan sosial dan politik, dan bukan oleh NGO advokasi yang memperoleh aliran dana bantuan dari donor. Di Filipina, Bangladesh dan negara-negara lain di Asia, kelompok-kelompok kewargaan (*citizen's group*) dan NGO yang berfokus pada isu-isu sosio-ekonomi lebih memiliki akibat yang menonjol pada proses perubahan masyarakat dalam jangka panjang daripada NGO advokasi.

Tendensi senada juga tampak dari studi-studi tentang kegiatan NGO dalam proses penguatan konsolidasi demokrasi. Bratton dan Alderfer (1999) melakukan riset di Zambia, sebuah negara demokrasi baru di Afrika terhadap kinerja NGO dan agen-agen pemerintah dalam melakukan pendidikan kewargaan. Mereka menemukan bahwa meskipun terlihat adanya dampak positif yang nyata, seperti pemahaman dan nilai-nilai kewargaan yang meningkat, perilaku politik belum berubah secara berarti, dalam pengertian para warga terdorong untuk menjadi pemilih yang aktif. Dampak dari kegiatan tersebut masih terbatas diantara kelompok-kelompok masyarakat tertentu, terutama kelompok terdidik. Mereka yang kurang terdidik dan 'less informed' cenderung terabaikan dari program ini. Mereka juga menemukan bahwa 'civic education' mempunyai akibat-akibat yang tidak diinginkan yang pada gilirannya justru akan bertentangan dengan hasil-hasil yang diharapkan. Tidak ada bukti bahwa pendidikan kewargaan telah menciptakan 'social capital'; dan malahan program itu memunculkan

⁵ Para donor, terutama USAID berfokus pada OMS yang secara langsung mengarahkan aktivitasnya pada isu demokrasi dan mengembangkan konsolidasi demokrasi. OMS seperti ini disebut dengan "professionalized NGOs dedicated to advocacy of civic education work on public interest issues directly relating to democratization such as election monitoring, voter education, governmental transparency, and political and civil rights generally" (Ottaway dan Carrothers, 2000: 11). Untuk perspektif dan definisi yang berbeda tentang NGO advokasi, lihat, Lisa Jordan dan Peter van Tuijl (2000).

ketidakpercayaan (*distrust*) terhadap lembaga-lembaga pemerintah. Mereka sampai pada kesimpulan bahwa "*civic education's effects are marginal, partly contradictory, and socially selective.*"

Temuan yang mirip diperoleh dari program pendidikan kewargaan yang didanai donor di Republik Dominika (Finkel et.al, 2000). Mereka menunjukkan bahwa sementara terdapat kemajuan dalam pemahaman dan kegunaan individual, dan tumbuhnya nilai-nilai demokratis pendukung lainnya, pendidikan kewargaan mempunyai dampak negatif-langsung pada tingkat kepercayaan (*trust*) partisipan terhadap lembaga-lembaga politik, dengan efek paling negatif pada kepercayaan terhadap badan-badan pemerintah, seperti tentara dan peradilan. Sampai derajat tertentu, efek seperti ini telah meningkatkan skeptisisme di antara para individu terhadap sistem politik, yang di kemudian hari dapat membahayakan bagi reformasi lembaga-lembaga negara.

Kesemua bukti dan temuan tersebut menunjukkan bahwa agaknya terlalu sederhana untuk mengatakan NGO selalu memiliki kontribusi positif bagi penguatan MS dan demokrasi, atau, bahkan jika NGO mampu berperan secara berarti dalam penguatan MS, tidak berarti bahwa sebagai konsekuensinya, demokrasi akan dengan gampang berkembang. Tidak heran jika telah muncul pandangan bahwa NGO telah gagal dalam memajukan MS dan demokrasi. Ini menegaskan kesan yang ada selama ini bahwa peran-peran NGO acapkali dilebih-lebihkan, lebih didasarkan pada keinginan yang tersembunyi dan kurang didasarkan pada bukti-bukti yang memadai dan meyakinkan (Nordholt, 1999).

⁶ Pandangan seperti ini antara lain diwakili oleh Zaidi (1999). Menurutnya, eksplosi NGO di dunia akhir-akhir ini tidak berarti bahwa mereka berhasil dalam mewujudkan peran-peran yang diharapkan. Sebaliknya, terdapat banyak bukti dan penjelasan yang menunjukkan sebab-sebab dari kegagalan NGO. Penyebab terpentingnya adalah kenyataan bahwa NGO pada umumnya adalah kreasi dari agen-agen pemberi bantuan (funding agencies). Sebagai akibatnya, ia mengusulkan, sekarang adalah waktunya untuk mengembalikan negara dalam pembangunan dan politik. Lebih rinci, lihat, S.A.Zaidi (1999).

Penutup: Beberapa Catatan Kritis

Sejumlah catatan penting bisa dirumuskan dari berbagai temuan dan bukti tentang kaitan antara NGO, MS dan demokrasi yang saling bertentangan tersebut.

Pertama, para pendukung tesis masyarakat sipil sebagai penentu perkembangan demokrasi cenderung mengabaikan entitas NGO yang tidak homogen. Pengertian NGO seringkali hanya diarahkan kepada organisasi-organisasi di luar sektor pemerintah dan bisnis yang secara formal mapan, dijalankan oleh para staf (umumnya warga kota, profesional dan bahkan *expatriate*), didukung oleh dana yang memadai (dari domestik, dan terutama dari donor), dan yang relatif besar dan bersumberdaya memadai. Sejumlah donor, bahkan merujuk NGO ke organisasi yang memiliki kepedulian kepada kegiatan-kegiatan advokasi. Pada kenyataannya, NGO bisa mencakup organisasi yang merentang dari yang berorientasi derma (*charity*) hingga politis (Korten, 1990). NGO juga bisa merupakan organisasi yang melekat di sektor pemerintah, bisnis dan masyarakat sipil (Fowler, 1997). Latar pendirian, ideologi, kepentingan dan aktivitasnya pun amat beragam (Suharko, 2003).

Kedua, pandangan yang mendukung tesis tentang kaitan positif antara MS dan demokrasi cenderung melakukan generalisasi yang berlebihan, karena bukti-bukti yang mendukungnya hanya berasal dari sejumlah negara di Amerika Latin, Asia, dan Afrika. Pandangan tersebut mengabaikan perkembangan MS dan juga NGO yang sangat dipengaruhi oleh konteks sejarah dan politik masing-masing negara. Perkembangan MS yang kuat dan NGO yang terorganisir, seperti terjadi di Chile dan Filipina, tidak dapat dilepaskan dari perkembangan sejarah di negara-negara tersebut, seperti warisan dari periode kolonial, proses pembentukan kelas sosial, dan urbanisasi (Mercer, 2002: 13).

Ketiga, sebagai konsekuensi dari generalisasi yang berlebihan tersebut, studi-studi yang bertumpu pada model demokrasi liberal cenderung mengabaikan konteks politik yang berlainan. Kontribusi NGO khususnya dan masyarakat sipil pada umumnya kepada demokrasi berubah ketika suatu negara mengalami transisi politik. Berdasarkan studinya di Afrika, Ottaway (2000) menyatakan bahwa kemampuan MS untuk menumbuhkan demokratisasi di suatu negara

bergantung pada kesesuaian antara kondisi-kondisi di suatu negara pada suatu periode waktu tertentu dan tipe organisasi yang ada di sana. Dalam konteks sistem politik yang tertutup dan pada tahap awal transisi menuju demokrasi, gerakan sosial lebih efektif daripada gerakan NGO advokasi. Sedangkan di negara-negara yang demokrasinya telah terkonsolidasi, peran-peran dari NGO profesional dan advokasi mungkin lebih efektif. Karena itu, peran NGO dalam memperkuat MS dan mendorong demokrasi harus ditempatkan secara dinamis pada konteks politik yang berbeda-beda.

Keempat, pandangan liberal juga melihat relasi MS (dengan NGO sebagai aktor utamanya) dan negara dalam kaitan yang linier dan kausal. Sebagai akibatnya, demokratisasi dan perkembangan demokrasi dilihat sebagai produk dari MS yang ada; MS yang kuat akan menimbulkan proses penguatan demokrasi, dan sebaliknya MS yang lemah berujung pada kegagalan proses demokrasi. Sejumlah bukti telah menunjukkan bahwa bahkan ketika MS kuat tidak berarti bahwa demokratisasi dan konsolidasi demokrasi akan berjalan dengan mudah. Studi Ndegwa (1997) dan Clarke (1998) menunjukkan bahwa agar NGO berhasil dalam mendorong demokratisasi, ia harus menjadi bagian dari gerakan sosial dan keberhasilannya juga ditentukan oleh ketersediaan peluang politik.

Ini menegaskan bahwa NGO sebagai bagian dari MS adalah hanya bagian kecil saja dari MS. Hanya jika NGO bergabung bersama organisasi masyarakat sipil lainnya melalui jaringan kerja dan aliansi, maka mereka akan tumbuh menjadi kekuatan yang berarti untuk gerakan sosial dan politik (Hadenius & Ugglä, 1996). Bahkan jika sebuah MS yang kuat dan berani berhasil dibentuk, ia hanyalah "*a necessary but not sufficient condition for democracy*" (Hyden, 1998; Putzel, 1997). Lebih dari itu, sebagaimana ditegaskan oleh Ottaway (2000) "*vibrancy comes from many forms and the professional, donor-supported NGO is only one of them - one that does not fit all situations, and one that can even weaken rather than strengthen civil society.*"

Kelima, dalam kenyataannya - bertentangan dengan pandangan liberal yang menyatakan bahwa NGO bisa memperkuat MS dan juga negara - NGO bisa memiliki potensi untuk memperlemah MS dan juga negara, yang pada gilirannya memperlemah demokrasi. Temuan

Clarke (1998: 208-210) di Filipina - tempat sektor NGO mungkin paling aktif di dunia - menunjukkan bahwa pada saat yang sama NGO bisa memperkuat (sebagaimana telah ditunjukkan sebelumnya) dan sekaligus memperlemah MS. NGO memperlemah MS melalui tiga cara: (1) dengan lebih berkonsentrasi membangun kaitan ke atas, ke agen-agen pemerintah, NGO cenderung mengabaikan hubungan ke bawah dengan organisasi-organisasi rakyat; (2) komunitas NGO menjadi sebuah arena tempat pertikaian yang terjadi di masyarakat yang lebih besar diinternalisasi dan diperkuat, dan (3) NGO Filipina secara umum dicirikan oleh perpecahan yang bersifat personal, profesional, ideologis dan regional yang pada gilirannya mengurangi kemampuan mereka untuk memperkuat MS.

NGO dapat memperlemah negara, terutama terjadi di negara-negara yang sangat bergantung pada donor asing. Pengaliran bantuan seperti itu telah menggerogoti legitimasi negara, dan pada saat yang bersamaan memperlemah kemampuan negara dalam penyediaan pelayanan publik (Tvedt, 1998). Di Bangladesh, praktek yang lama dan mapan dari para donor untuk menyalurkan bantuan dana yang berhubungan dengan aktifitas kesejahteraan sosial kepada NGO telah memperlemah legitimasi negara (White, 1999); Clarke (1998) menyebutnya sebagai *'virtual parallel state'* dan Wood (2000) menjuluki negara ini sebagai *'franchise state'*.

Studi yang dilakukan oleh Hudock (1999) di Gambia dan Sierra Leon menunjukkan bahwa aktivitas NGO dalam mengembangkan MS telah menyumbang kepada kreasi dari apa yang disebut sebagai *'democracy by proxy'* dan bukan *'true democracy'*. Ini terutama terjadi karena NGO lebih menitikberatkan pertanggungjawabannya kepada para donor (*upward accountability*) daripada kepada masyarakat (*downward accountability*), dan karena itu NGO sebenarnya sedang memutuskan ikatannya sendiri dengan masyarakat sipil dan memperlemahnya. Tidaklah berlebihan jika basis legitimasinya pun menjadi problematik (Edwards, 2000).

Dari beberapa catatan tersebut dapat disimpulkan bahwa kaitan antara NGO, masyarakat sipil dan demokrasi tidaklah linier dan kausalistik sebagaimana dimodelkan oleh pandangan liberal dan dipromosikan oleh para donor. Kaitan-kaitan yang berlangsung jauh

lebih kompleks. Kaitan-kaitan tersebut mungkin akan lebih bijak jika diurai berdasarkan konteks dan seting yang beragam. Dari sini muncul keperluan untuk melakukan kontekstualisasi yang lebih besar dalam melihat peran dan kontribusi NGO terhadap perkembangan MS dan demokrasi. ***

Daftar Pustaka

- Berger, Peter L. & R.J. Neuhaus (edisi kedua disunting oleh Michael Novak). (1996). *To Empower People, From State to Civil Society*. Washington, D.C.: the AEI Press.
- Biekart, Kees, (1999). *The Politics of Civil Society Building: European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*. Utrecht: International Books and Transnational Institute.
- Bratton, Michael, (1989). 'The Politics of Government-NGO Relations in Africa.' *World Development*, Vol. 17, No 4, pp. 569-587.
- Bratton, Michael, (1994a). 'Non-Governmental Organizations in Africa: Can They Influence Public Policy?' Dalam Eve Sandberg (ed.). *The Changing Politics of Non-governmental Organizations and African States*. Westport London: Praeger Publisher.
- Bratton, Michael, (1994b). 'Civil Society and Political Transition in Africa.' *IDR Reports*, Vol. 11, No.6. Available at: <http://www.jsi.com/idr/report/html>.
- Bratton, Michael. & Alderfer, Philip, (1999). 'The Effects of Civic Education on Political Culture: Evidence from Zambia.' *World Development*, Vol. 27, No. 5
- Carroll, Thomas F. (1992). *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.

- Chand, Vikram K. (1997). 'Democratization from the Outside in: NGO and International Efforts to Promote Open Elections.' *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3
- Clarke, Gerard, (1998). *The Politics of NGOs in South East Asia, Participation and Protest in the Philippines*. London: Routledge.
- Clarke, Gerard, (1998). 'Nongovernmental Organizations (NGOs) and Politics in the Developing Countries.' *Political Studies*, Vol. 46, Issue 1, Maret.
- Clayton, Andrew, ed. (1996). *NGOs, Civil Society, and the State: Building Democracy in Transitional Societies*. Oxford: INTRAC.
- Diamond, Larry, (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Edwards, Michael, (2000). *NGOs Rights and Responsibilities, A New Deal for Global Governance*. London: the Foreign Policy Center.
- Edwards, Michael & Hulme, David. (Eds.). (1993). *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*. London: Earthscan Publication Ltd. & Save the Children.
- Edwards, Michael & Hulme, David, (1995). *Non-governmental Organizations, Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*. London: Earthscan Publication Ltd. & Save the Children.
- Eldridge, Philip J. (1989). LSM dan Negara. *Prisma*, No.7. Jakarta: LP3ES. Reprinted in Arief Budiman (Ed.). 1990. *State and Civil Society in Indonesia*. Clayton: Center of Southeast Asian Studies, Monash University.
- Eldridge, Philip J. (1995). *Non-Government Organizations and Democratic Participation in Indonesia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Fakih, Mansour, (1996). *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial: Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Finkel, Steve E. dkk. (2000). 'Civic Education, Civil Society, and Political Mistrust in a Developing Democracy: the Case of the Dominican Republic.' *World Development*, Vol 28, No.11, pp. 1851-1874.
- Fisher, Julie, (1993). *Road from Rio, Sustainable Development and the Nongovernmental Movement in the Third World*. Westport: Praeger Publisher.
- Fisher, Julie, (1998). *Non-governments: NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Fowler, Alan, (1993). 'Non-Governmental Organizations as Agents of Democratization: an African Perspective.' *Journal of International Development*, Vol. 5, No.3.
- Fowler, Alan, (1997). *Striking a Balance: A Guide to Enhance the Effectiveness of Non-governmental Organizations in International Development*. London: Earthscan Publication.
- Hadenius, Axel & Uggla, Fredrik, (1996). 'Making Civil Society Work, Promoting Democratic Development: What Can States and Donors Do?' *World Development*, Vol.24, No.10, pp1621-1639.
- Hearn, Julie, (1999). 'Foreign Aid, Democratization and Civil Society in Africa: A Study of South Africa, Ghana and Uganda.' *IDS Working Paper*, No. 368.
- Hudock, Ann C. (1999). *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?* Cambridge: Polity Press
- Huntington, Samuel, (1991). *The Third Wave*. Norman: the University of Oklahoma Press
- Hyden, Goran, (1998). 'Building Civil Society at the Turn of the Millenium.' Dalam John Burbidge (ed.). *Beyond Prince and Merchant*. New York: PACT publication

- Jordan, Lisa dan van Tuijl, Peter, (2000). 'Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy.' *World Development*, Vol. 28, No. 12, pp. 2051-2065
- Korten, David C. (1990). *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. Connecticut USA: Kumarian Press.
- Macdonald, Laura, (1997). *Supporting Civil Society: The Political Role of Non-government Organizations in Central America*. Basingstoke: Macmillan.
- Mercer, Claire, (2002). 'NGOs, Civil Society and Democratization: a Critical Review of the Literature.' *Progress in Development Studies* 2,1, pp. 5-22.
- Ndegwa, Stephen N. (1997). *The Two Faces of Civil Society: NGOs and Politics in Africa*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Nordholt, Nico Schulte, (1999). 'More than Just Watchdog, Reflection on the Role of Indonesian NGOs Could Play to Enhance Their Civil Society.' Paper prepared for the 12th INFID Conference, Bali, September 14-17.
- Ottaway, Marina, (2000). 'Social Movements, Professionalization of Reform, and Democracy in Africa.' Dalam Marina Ottaway dan Thomas Carothers (eds.). *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment and for International Peace.
- Ottaway, Marina dan Carothers, Thomas, eds. (2000). *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment and for International Peace.
- Putzel, James, (1997). 'Accounting for the "Dark Side" of Social Capital: Reading Robert Putnam on Democracy.' *Journal of International Development*, Vol.9, No.7.
- Riker, James V. (1998). *The State, Institutional Pluralism, and Development from Below: the Changing Political Parameters of State-NGO Relations in Indonesia*. Disertasi Ph.D, Ithaca, Cornell University.

- Salamon, Lester M. (1994). 'The Rise of The Nonprofit Sector, A Global "Associational Revolution".' *Foreign Affairs*, Vol. 73, Issue 4, pp. 109, July/August.
- Sen, Siddhartha, (1999). 'Some Aspects of State-NGO Relationships in India in the Post-Independence Era.' *Development and Change*, vol.30, pp. 327-355.
- Suharko, (2003). *NGO-Government Relations and Promotion of Democratic Governance in Indonesia (1966-2001)*, disertasi Ph.D, Nagoya University, Japan.
- Tvedt, Terje, (1998). *Angels of Mercy or Development Diplomats? NGOs and Foreign Aid*. Oxford: Africa World Press.
- Uhlin, Unders, (1997). *Indonesia and the "Third Wave of Democratization": The Indonesian Pro-Democracy Movement in a Changing World*. London: Curzon Press.
- Van Rooy, Alison, (2000). 'Good News! You May Be Out of a Job: Reflection on the Past and Future 50 Years for Northern NGOs.' *Development in Practice*, Vol. 10, no.3 & 4, August, pp.300-317.
- White, Sarah C. (1999). 'NGOs, Civil Society, and the State in Bangladesh: The Politics of Representing the Poor.' *Development and Change*, vol. 30, pp. 307-326.
- Wood. G. (2000). 'States without Citizens: the Problem of Franchise State.' Dalam Stuart Corbridge (ed.). *Development: Critical Concepts in the Social Sciences Vol IV*. London: Routledge.
- Zaidi, S. Akbar, (1999). 'NGO Failure and the Need to Bring Back the State.' *Journal of International Development*, 11, pp. 259-271.