



This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>
for further resources and research from countries all over the world.

Disclaimers

Content. The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

Translations. Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

Warranty and Limitation of Liability. Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.

GOVERNANCE DAN AKUNTABILITAS LSM INDONESIA

Rustam Ibrahim, Abdi Suryaninghati, Tom Malik

Daftar Isi

Perubahan Persepsi/Relasi antara Pemerintah, Sektor Swasta terhadap Civil Society	7
Kritik-kritik terhadap LSM	12
1. <i>Struktur organisasi dan kepemimpinan</i>	13
2. <i>Partisipasi masyarakat</i>	13
3. <i>Akuntabilitas dan transparansi</i>	13
4. <i>Ukuran keberhasilan</i>	14
Respons Pemerintah	15
Respons LSM	24
Program-program Inovatif	35
1. <i>Penyusunan Kode Etik LSM</i>	36
2. <i>Program Sertifikasi LSM</i>	39
3. <i>Indeks Kesehatan Masyarakat Sipil</i>	41
4. <i>Perserikatan perempuan HAPSARI: proses membangun legitimasi sosial.</i>	42
Tantangan bagi Civil Society	46
Biodata Penulis	49

Kata Pengantar

Gagasan mengenai masyarakat sipil (*civil society*) semakin terkenal dalam dua dasawarsa terakhir, terutama dalam hubungannya dengan gelombang demokratisasi yang berkelanjutan, mulai dari Amerika Latin dan Eropa Timur kemudian menyebar ke negara-negara berkembang lainnya. Masyarakat sipil dilihat sebagai komponen yang semakin penting perannya untuk membatasi pemerintahan yang otoriter, meningkatkan pemberdayaan rakyat, mengurangi dampak kekuatan-kekuatan pasar yang menggelisahkan, menuntut akuntabilitas politik, serta meningkatkan mutu dan sifat inklusif dari tata-pemerintahan (*governance*).

Sejalan dengan itu dunia juga menyaksikan apa yang disebut dengan "revolusi global kecenderungan umat manusia untuk berorganisasi" dan terjadinya pergeseran kekuasaan yang tidak lagi sepenuhnya didominasi negara (*state*) dan pasar (*market*) tetapi juga oleh masyarakat sipil. Ini terlihat dari pertumbuhan organisasi-organisasi warganegara yang berkembang untuk memberikan respons terhadap berbagai tantangan yang dihadapi umat manusia. Bukan hanya pertumbuhan dalam jumlah, tetapi dalam kenyataannya, organisasi-organisasi ini telah memainkan berbagai peran penting dalam pengembangan *good governance* bagi masyarakatnya baik pada tingkat lokal, nasional bahkan global. Organisasi masyarakat sipil (OMS) diakui sebagai salah satu pemain kunci dalam mengembangkan dan memperluas demokrasi dan pembangunan sosial.

Dengan *good governance* dimaksudkan sebagai praktek-praktek tata-pemerintahan yang baik yang ditujukan untuk memaksimalkan kebaikan bersama/publik. Pengertian "tata-pemerintahan yang baik" yang mencakup: transparansi, efektivitas, keterbukaan, responsif, akuntabilitas, kepastian dan penegakan hukum, menghargai perbedaan dan pluralisme; tidak hanya berlaku untuk pemerintah tetapi juga di dalam OMS itu sendiri. *Good governance* juga merujuk kepada inter-relasi dan interaksi antara OMS dan pemerintah yang akan menghasilkan perubahan ke arah terciptanya tata-pemerintahan yang baik tersebut.

Namun demikian, tampaknya potensi dampak positif dari masyarakat sipil masih sulit diwujudkan di negara-negara seperti Indonesia dimana dominasi negara masih kuat sedangkan OMS masih lemah, terutama di tengah-tengah konflik politik dan ketidakstabilan ekonomi.

Untuk dapat memahami posisi masyarakat sipil Indonesia dewasa ini dalam konteks demokratisasi dan *good governance*, harus disadari bahwa dampak dari pengalaman represi yang berkepanjangan masih sangat kuat dirasakan. Di negara-negara yang mempunyai rezim penindas, di mana tidak ada hak-hak dan kebebasan dasar, maka secara logis reaksi dari organisasi-organisasi masyarakat sipil adalah menarik diri dan tidak mengikuti aturan. Perhatian mereka lebih kepada usaha untuk bertahan hidup daripada melakukan kegiatan-kegiatan yang bertujuan meningkatkan demokrasi dan *good governance*.

Selama 32 tahun, masyarakat sipil di Indonesia dilihat sebagai bagian dari persoalan, bukan sebagai bagian dari solusi. Eksistensi masyarakat sipil adalah untuk dikendalikan, bukan untuk didengarkan atau dianggap sebagai mitra kerja. Implikasinya adalah bahwa setelah tahun 1998, meskipun masyarakat sipil diharapkan dapat memberi sumbangan kepada gerakan reformasi, demokrasi dan *good governance*: dalam

kenyataannya masyarakat sipil itu sendiri masih harus memikirkan kembali strategi-strateginya dan melakukan perubahan dan penyesuaian diri secara mendasar dan cukup radikal, agar dapat menghadapi tantangan dan peluang yang timbul dalam situasi yang baru ini. Proses itu sampai sekarang masih berlanjut.

Sebagai contoh, peningkatan fungsi pemantauan atau pengawasan (*watchdog*) dari OMS seringkali dianggap sebagai unsur terpenting dalam strategi pembaruan dan langkah menuju demokratisasi dalam pembuatan keputusan. Tetapi suatu peran yang lebih besar di dalam proses-proses politik dan *governance reform* patut diimbangi dengan peningkatan transparansi dan akuntabilitas OMS itu sendiri. Sekalipun pertumbuhan dalam jumlah OMS Indonesia sejak 1998 berlangsung sangat pesat, dasar-dasar untuk legitimasi dan kredibilitas OMS semakin sering dipertanyakan. Juga karena OMS dianggap berurusan dengan semakin banyak sumberdaya swasta dan publik.

Kerangka kelembagaan dari organisasi masyarakat sipil Indonesia belum dikembangkan dengan baik. Hanya sedikit OMS misalnya, yang mempunyai instrumen seperti kode perilaku atau kode etik. Begitu pula hanya ada sedikit asosiasi/jaringan OMS yang mendukung pengembangan profesionalisme berdasarkan standar-standar profesionalitas yang tinggi. Kini beberapa OMS Indonesia sudah mulai menggarap masalah-masalah ini. Kegiatan-kegiatan dilakukan dalam beberapa bidang yang berbeda seperti: (a) advokasi pengembangan kerangka hukum dan pengaturan untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi perkembangan OMS; (b) mendorong upaya pengaturan diri sendiri (*self-regulation*); (c) mengembangkan akuntabilitas sebagai alat manajemen; (d) memperkuat filantropi; dan (e) mengembangkan standar-standar yang baku untuk menilai kemajuan OMS, misalnya dengan menyusun indeks "kesehatan" masyarakat sipil.

Mungkin aspek yang paling sulit dalam tata pengelolaan OMS adalah akuntabilitas dalam proses politik. Beberapa hal menjadi bahan diskusi seperti siapa yang menetapkan agenda OMS, siapa yang merasakan manfaat dari kegiatan-kegiatan mereka, siapa yang dirugikan olehnya, siapa yang sebenarnya "diwakili" oleh OMS, dan bagaimana kritik atau keluhan tentang perilaku OMS dapat diutarakan secara efektif? Metodologi dan wacana akademik masih dalam tahap awal, walaupun akhir-akhir ini pada tingkat internasional dan dalam media, perhatian kepada akuntabilitas OMS telah meningkat pesat.

Beberapa OMS Indonesia (LP3ES, PIRAC dan SAWARUNG) dengan dukungan dari Ford Foundation dan Kermitraan untuk Pembaruan Tata Pemerintahan (*Partnership for Governance Reform*) telah bekerjasama untuk menyelenggarakan lokakarya nasional mengenai akuntabilitas OMS di Jakarta pada bulan Januari 2003; yang dihadiri pula oleh beberapa narasumber internasional.

Kelompok inti yang terdiri dari beberapa OMS Indonesia dan donor yang terlibat dalam penyelenggaraan lokakarya nasional, sepakat bahwa ada baiknya memulai proses belajar yang lebih terstruktur dan sistematis mengenai akuntabilitas OMS di Indonesia. Untuk itu ada keinginan membentuk suatu Kelompok Kerja untuk Akuntabilitas OMS. Tujuan utama Kelompok Kerja ini adalah untuk mensinergikan dan mendorong berkembangnya gagasan serta kegiatan-kegiatan yang mengarah pada upaya peningkatan akuntabilitas OMS demi memperkuat masyarakat sipil. Gerakan akuntabilitas OMS harus diselaraskan dengan gerakan demokratisasi yang antara lain memperjuangkan lingkungan politik yang kondusif bagi eksistensi dan perkembangan OMS.

Tulisan Rustam Ibrahim, Abdi Suryaningati dan Tom Malik yang diterbitkan dalam buku kecil ini bermula dari

suatu makalah yang dipersiapkan untuk suatu *Conference on Governance, Organizational Effectiveness and the Nonprofit Sector* yang diselenggarakan oleh *Asia Pacific Philanthropy Consortium (APPC)* di Makati, Filipina, tanggal 5-7 September 2003.

Makalah ini sedikit-banyak mencoba menggambarkan pertumbuhan, perkembangan, peran dan tantangan yang dihadapi OMS, terutama LSM, dalam beberapa tahun belakangan ini. Antara lain perubahan-perubahan yang terjadi dalam relasi atau persepsi antara pemerintah, sektor swasta dengan masyarakat sipil, dan sebaliknya. Kritik-kritik terhadap *internal governance* dan akuntabilitas LSM dan respons LSM terhadap kritik-kritik tersebut; termasuk beberapa inisiatif kalangan LSM dalam membangun legitimasi dan akuntabilitasnya.

Buku ini diharapkan akan dapat lebih mendorong semua kita yang menaruh minat dan peduli terhadap peningkatan akuntabilitas OMS dalam upaya memperkuat *civil society* untuk melanjutkan wacana mengenai pengetahuan, pemahaman serta penerapan konsep-konsep seperti legitimasi, akuntabilitas dan transparansi terhadap OMS Indonesia

Jakarta, 1 Juni 2004

Governance dan Akuntabilitas LSM Indonesia¹

Oleh

Rustam Ibrahim, Abdi Suryaningati, Tom Malik

JATUHNYA rezim otoriter Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto pada bulan Mei 1998 sebagai akibat dari krisis ekonomi yang sangat parah; yang kemudian diikuti dengan proses transisi menuju demokrasi telah membawa perubahan-perubahan antara lain berupa pertumbuhan yang sangat luar biasa dari organisasi dan kelompok-kelompok dalam masyarakat yang disebut dengan organisasi masyarakat sipil (OMS) atau *civil society organizations (CSOs)*. Dalam lima tahun terakhir ini, secara kuantitatif, jumlah OMS di seantero Indonesia telah meningkat dengan sangat luar biasa pesatnya, sehingga tidaklah berlebihan untuk mengatakan bahwa perkembangan akhir-akhir ini sebagai "era kebangkitan *civil society*" di Indonesia!

Untuk menggambarkan pertumbuhan dari OMS tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut:

1 Tulisan ini merupakan versi bahasa Indonesia dari makalah yang dipersiapkan untuk "Conference on Governance, Organizational Effectiveness and the Non-Profit Sector", yang diselenggarakan oleh Asia Pacific Philanthropy Consortium (APPC), Manila, 5-7 September 2003.

- Jumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)² sebagai komponen yang paling *visible* dan vokal dari OMS yang hanya beberapa ribu di masa Orde Baru telah meningkat menjadi puluhan ribu.
- Gerakan Buruh yang di masa Orde Baru hanya ada satu organisasi buruh yang diakui dan dikontrol oleh pemerintah, dewasa ini tercatat tidak kurang dari 40 serikat buruh nasional, tidak kurang dari 300 serikat buruh lokal dan lebih dari 10,000 serikat buruh pada tingkat perusahaan.
- Media komunikasi massa yang independen seperti surat-kabar, radio dan televisi sangat berkembang. Ada ratusan suratkabar, majalah dan tabloid yang baru yang tersebar di ibukota nasional Jakarta, ibukota propinsi dan menyajikan berita dengan bebas. Di masa Orde Baru untuk menerbitkan media pers diperlukan surat izin usaha dari pemerintah. Sekarang ketentuan tersebut telah dicabut. Radio-radio dengan bebas menyajikan berita dan *talk-show* di udara serta beberapa setasiun TV yang baru bermunculan di Jakarta dan di daerah.
- Demikian pula halnya dengan organisasi sosial-keagamaan, komunitas intelektual dan akademisi, gerakan mahasiswa, lembaga-lembaga penelitian, kelompok-kelompok studi dan "think tank" juga mengalami perkembangan yang berarti.

2 Istilah LSM merujuk kepada organisasi-organisasi yang memfokuskan kegiatan-kegiatannya kepada pemberdayaan sosial dan ekonomi masyarakat melalui program-program pengurangan kemiskinan; dan yang memfokuskan pada perubahan kebijakan melalui upaya-upaya advokasi. Advokasi mencakup bidang yang sangat luas seperti lingkungan hidup, hak asasi manusia, demokrasi, penegakan dan reformasi hukum, pemberantasan korupsi, dan sebagainya. Istilah OMS secara konseptual jauh lebih luas dari LSM. OMS mencakup juga antara lain: komunitas akademis seperti organisasi mahasiswa, universitas dan lembaga-lembaga penelitian yang berfungsi sebagai "think tank", media seperti suratkabar, radio dan televisi yang independen, organisasi rakyat, organisasi sosial-keagamaan dan serikat buruh. Makalah ini untuk sebagian terbesar akan merujuk kepada LSM.

bagai
yang
ngkat

satu
eme-
rikat
lokal
rusa-

urat-
usan
sebar
nya-
ener-
erin-
adio-
w di
tulan

naan,
iswa,
i dan
rarti.

mem-
eko-
inan;
baya-
seperti
refor-
OMS
ntara
rsitas
ank",
gani-
kalah

Meskipun perubahan iklim politik dari pemerintahan otoriter menjadi pemerintahan yang lebih demokratis tampaknya merupakan faktor yang dominan terhadap pertumbuhan *civil society* di Indonesia, namun krisis ekonomi yang berkepanjangan dan kebijakan lembaga-lembaga para donor yang membantu Indonesia juga ikut memberikan pengaruh. Terutama untuk LSM, sekurang-kurangnya ada 5 faktor yang telah menyumbang kepada pertumbuhan yang pesat itu, sebagai berikut:

- Pulihnya kebebasan-kebebasan dasar warganegara seperti kebebasan berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat telah memberikan ruang-gerak yang lebih leluasa bagi tumbuh dan berkembangnya organisasi dan kelompok-kelompok masyarakat yang baru, tanpa adanya kekuatiran terhadap tindakan-tindakan represif dari pemerintah.
- Terjadinya beberapa perubahan dalam kebijakan pemerintah, terutama sebagai akibat desakan para lembaga donor yang membantu Indonesia, yang semakin memberikan tempat bagi LSM untuk terlibat dalam berbagai program pemerintah yang terutama berhubungan dengan program pengurangan kemiskinan yang mengandalkan kepada partisipasi masyarakat.
- Terbukanya kesempatan untuk memperoleh bantuan donor untuk beberapa program/aktivitas baru, terutama yang berhubungan dengan upaya untuk mempercepat proses demokratisasi, seperti: reformasi hukum, pengawasan terhadap pemerintah, anti-korupsi, *good governance*, pendidikan warganegara, dan sebagainya.
- Terbukanya kesempatan di beberapa daerah tertentu untuk mendapatkan bantuan dana dari kalangan perusahaan swasta untuk program-program yang berhubungan dengan pengembangan masyarakat di sekitar perusahaan tersebut sebagai perwujudan dari *corporate social responsibility*.
- Krisis ekonomi telah meningkatkan jumlah pengangguran

di kalangan kaum muda terdidik di perkotaan. Mereka melihat kesempatan dengan mendirikan LSM sebagai upaya yang memberikan kesempatan kerja sambil menunggu pulihnya ekonomi Indonesia.³

Kalau dilihat sejarah perkembangannya aktivitas LSM⁴ mulai dikenal di kalangan masyarakat Indonesia sejak dasawarsa 1970-an seiring dengan perkembangan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah Orde Baru. Meskipun pemerintah pada waktu itu dengan bantuan luar negeri yang melimpah mampu mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang tinggi (7 s.d 8%) per tahun, namun luasnya kemiskinan dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan telah memberikan tempat bagi peranan LSM yang bergerak dalam pembangunan sosial dan ekonomi berbasis masyarakat. LSM-LSM ini menaruh perhatian dan mempunyai aktivitas dalam berbagai bidang yang sangat beragam yang mencakup program-program pemenuhan kebutuhan rakyat kecil baik sebagai komplemen, pelengkap mau pun perantara terhadap program-program pemerintah yang kurang mampu menjangkau lapisan masyarakat yang paling bawah. Program-program ini mencakup antara lain misalnya bidang pelayanan kesehatan, gizi, pembangunan air bersih dan sanitasi, keluarga berencana, pendidikan non-formal, teknologi tepat

3 Lihat juga Paul McCarthy, "A Thousand Flowers Blooming: Indonesian Civil Society in the Post-New Order Era", makalah yang dipersiapkan oleh Civil Society Consultant of the World Bank Office in Indonesia, Ottawa/Jakarta, March 2002.

4 Sejak akhir 1970-an kalangan LSM Indonesia mulai menggunakan nama Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagai pengganti Ornop (organisasi non-pemerintah). Istilah Ornop/NGO sering ditafsirkan (terutama oleh kalangan pemerintah) sebagai organisasi yang "anti pemerintah" atau *against the establishment*. Ini terutama dilakukan sebagai sikap akomodatif terhadap rezim Orde Baru yang tidak memberikan tempat bagi kekuatan-kekuatan yang berposisi terhadap pemerintah. Istilah LSM masih tetap populer dipergunakan sampai dewasa ini, walau pun sebagian kembali menggunakan istilah Ornop.

Mereka
upaya
nunggu

LSM⁴

dasawarsa
ngunan
skipun
ri yang
onomi
sakinan
ngunan
bergerak
arakat.
ktivitas
ncakup
al baik
hadap
anjang-
m-pro-
nyanan
nitasi,
tepat

oming:
h yang
office in

enggu-
ngganti
ditaf-
i yang
akukan
mem-
hadap
sampai
omop.

guna, industri kecil dan kerajinan rakyat, usaha kecil dan sektor informal, usaha bersama, kredit mikro, perkoperasian, dan sebagainya. LSM-LSM seperti ini kemudian dikenal dengan istilah "LSM pembangunan" (*development NGOs*).

Pada dasawarsa 1980-an mulai banyak bermunculan LSM-LSM yang bergerak dalam pengelolaan dan pelestarian lingkungan hidup. Hal ini terutama disebabkan oleh pemerintah yang telah memberikan pengakuan dan kesempatan bagi peran LSM dalam bidang lingkungan hidup sebagaimana dijamin oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pada dasawarsa ini mulai menonjol pula kegiatan-kegiatan LSM yang bergerak dalam bidang advokasi yang kemudian dikenal sebagai "LSM advokasi" (*advocacy NGOs*). LSM melakukan advokasi terhadap berbagai pencemaran lingkungan hidup yang mulai muncul sebagai akibat perkembangan pembangunan dan industrialisasi dan pertumbuhan penduduk yang pesat terutama di perkotaan; seperti pencemaran udara, air, laut dan tanah, kerusakan-kerusakan hutan dan sumberdaya alam lainnya.

Pada dasawarsa 1990-an, seiring dengan semakin berkembangnya wacana dan tuntutan perlindungan HAM dan demokratisasi secara global, di Indonesia muncul gerakan-gerakan LSM yang bergerak dalam advokasi HAM dan demokrasi seperti berbagai tuntutan agar hak-hak sipil dan politik rakyat dipulihkan, menentang pelanggaran hak asasi yang dilakukan oleh negara serta menuntut liberalisasi dan demokratisasi politik. Advokasi juga dilakukan terhadap pelanggaran hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat seperti hak atas tanah dan sumberdaya alam, hak-hak masyarakat adat, hak-hak kaum perempuan dan kesetaraan gender, dsb.

Sejalan dengan mulai berlangsungnya proses demokratisasi di Indonesia (pertengahan 1998) dan berkembangnya wacana mengenai *good governance*, akuntabilitas dan transparansi lembaga-lembaga publik, bermunculan LSM-LSM yang melaku-

kan pengawasan terhadap lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga politik lainnya yang dikenal dengan *watchdog organizations*. Dimulai dengan keterlibatan yang sangat luas kalangan LSM dalam pemantauan Pemilu 1999 dewasa ini hampir semua aspek kehidupan lembaga-lembaga negara diawasi oleh LSM. Masyarakat Indonesia mengenal berbagai organisasi yang bernama seperti *corruption watch*, *parliament/legislative watch*, *government watch*, *judicial watch*, *police/army watch*, *government budget watch*, dan sebagainya. Yang justeru belum adalah organisasi yang secara khusus mengawasi sepak-terjang LSM itu sendiri (*NGO watch*).

Untuk dapat memberikan tekanan yang lebih efektif dalam menciptakan pengaturan publik yang lebih sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, maka sejumlah LSM Indonesia juga bergabung dalam berbagai "koalisi" untuk melakukan advokasi bagi perubahan dan atau penyusunan undang-undang yang baru. Di antara koalisi-koalisi tersebut dapat dikemukakan seperti: Koalisi Ornop untuk Undang-Undang Yayasan, Koalisi Ornop untuk RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik, Koalisi Ornop untuk Konstitusi Baru, Koalisi Ornop untuk Tata-Cara Perubahan Perundang-undangan yang Partisipatif, dan sebagainya.

Sebagian kalangan LSM Indonesia juga tidak ketinggalan mengambil bagian dalam wacana *civil society* secara global, menentang apa yang disebut dengan "neo-liberalisme" dan globalisasi yang dipelopori oleh IMF, Bank Dunia dan WTO dalam bentuk perdagangan bebas dan privatisasi yang mereka nilai akan selalu merugikan rakyat kecil dan negara-negara Dunia Ketiga. Kalangan LSM ini menuntut agar Bank Dunia misalnya menghapuskan sebagian hutang-hutangnya kepada Indonesia karena hutang-hutang tersebut tidak dipergunakan untuk kepentingan rakyat, melainkan dikorupsi oleh rezim lama yang berkuasa. Mereka juga menuntut agar Pemerintah tidak lagi meminta hutang baru.

Perubahan Persepsi/Relasi antara Pemerintah, Sektor Swasta terhadap Civil Society

Sejalan dengan proses demokratisasi yang sedang berlangsung, telah terjadi juga beberapa perubahan persepsi dari kalangan pemerintah, swasta dan donor mengenai keberadaan dan peran OMS pada umumnya dan LSM pada khususnya.⁵

Secara umum pemerintah tidak lagi melihat LSM sebagai anti-pemerintah atau sebagai kekuatan oposisi terhadap pemerintah, dan oleh karena itu pemerintah tidak lagi terlalu mengawasi dan melakukan intervensi terhadap aktivitas LSM. Sebagian kalangan pemerintah melihat bahwa keberadaan LSM merupakan perwujudan dari kebebasan dasar warganegara dan merupakan bentuk inisiatif masyarakat dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat sendiri dan untuk melakukan sosial kontrol terhadap pemerintah. Pemerintah melihat perlunya pembagian peran yang baru antar *stakeholder* (pemerintah, swasta, LSM) dengan memberikan kesempatan kepada inisiatif masyarakat secara independen dan mendorong partisipasi secara aktif kelompok-kelompok masyarakat tersebut dalam program-program pemerintah. Karena dengan semakin besarnya kapasitas masyarakat dalam menyelesaikan persoalannya sendiri, maka akan semakin demokratis, dinamis dan kuat masyarakat yang bersangkutan.⁶

5 Pandangan-pandangan tersebut misalnya dikemukakan di dalam serangkaian seminar yang bertemakan "Membangun LSM yang Kuat dan Sehat, Demokratis, Transparan dan Akuntabel: Perspektif Multipihak", yang berlangsung di delapan ibukota provinsi di Indonesia, pada sekitar bulan Mei s.d Juli 2002. Dalam seminar tersebut telah diundang pembicara-pembicara yang mewakili unsur pemerintah, sektor swasta dan lembaga donor untuk memberikan perspektif mereka mengenai peran LSM. Seminar diselenggarakan oleh LP3ES, sebuah LSM nasional di Jakarta.

6 Freddy H.Tulung (Direktur Politik, Komunikasi dan Informasi Bappenas), "Membangun LSM yang Kuat, Demokratis dan Transparan: Catatan Pemerintah", makalah yang disampaikan dalam seminar

Dengan perkataan lain, sejumlah kalangan pemerintah menilai bahwa LSM adalah organisasi yang memiliki komitmen pemihakan kepada masyarakat, mandiri, dan mempunyai fungsi untuk mengontrol pemerintah dan mengajukan alternatif-alternatif terhadap kebijakan pemerintah. LSM juga dipandang sebagai mitra pemerintah dalam mengimplementasikan program dan merupakan salah satu *stakeholder* dalam pembangunan.

Walau pun LSM berperan sebagai mitra pemerintah, tidak berarti bahwa LSM harus menyetujui semua kebijakan dan program pemerintah, namun dapat berupa koreksi politik dan dapat pula mengajukan alternatif program atau kebijakan yang lebih rasional dengan sasaran-sasaran yang lebih tepat.

Meskipun pandangan-pandangan seperti ini untuk sebagian masih bersifat retorika dan belum merupakan komitmen nyata yang dirumuskan dalam kebijakan pemerintah, namun bagaimana pun juga telah menunjukkan adanya perubahan persepsi pemerintah terhadap keberadaan dan peran LSM.

Di pihak lain pemerintah melihat masih terdapatnya kesulitan dalam membangun relasi yang bersifat kemitraan dengan kalangan LSM. Hal ini terutama karena perkembangan LSM yang begitu pesat tidak diimbangi dengan adanya *umbrella organization* yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan LSM dalam berhubungan dengan pemerintah. Sehingga bagi pemerintah terasa sulit untuk mendapatkan masukan-masukan maupun dalam membangun kesepakatan-kesepakatan yang didukung oleh komunitas LSM secara luas.

Atas dasar itu kalangan pemerintah memandang bahwa dalam era transisi demokrasi dewasa ini sebaiknya komunitas LSM juga melakukan konsolidasi ke dalam, demi meningkatkan kapasitasnya sendiri. Sebab, baik pemerintah maupun LSM sama-sama berpotensi untuk menjadi korup dan kehilangan

sehari, "Membangun LSM yang Kuat dan Sehat, Demokratis, Transparan dan Akuntabel: Perspektif Multipihak: Catatan Pemerintah", Jakarta, 17 Juli 2002.

rintah
itmen
punyai
alter-
l juga
nenta-
dalam

tidak
n dan
k dan
yang

seba-
itmen
amun
bahan

atnya
raan
ngan
um-
pen-
ngga
kan-
pepa-

hwa
nitas
tkan
LSM
ngan

rans-
lah",

fokus apabila tidak ada pedoman etik, mekanisme akuntabilitas serta pengawasan yang transparan. Oleh karena itu pemerintah menghargai upaya LSM untuk menciptakan *good (NGO) governance* untuk memperbaiki profesionalisme, transparansi dan akuntabilitas LSM. Pemerintah juga berpendapat bahwa perlu ada kejelasan wadah LSM untuk mewujudkan akuntabilitas LSM dalam menjalankan fungsinya.⁷

Kalangan swasta berpandangan bahwa LSM merupakan lembaga yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi misi perusahaan agar tidak semata-mata mencari keuntungan (*profit*). LSM dapat mendorong perusahaan untuk mengembangkan dan meningkatkan tanggungjawab perusahaan (*corporate social responsibility*). LSM juga dapat mendorong perubahan pendekatan fungsi sosial perusahaan tersebut dari pendekatan yang bersifat karitatif menjadi yang bersifat *community-based approach*. LSM juga dinilai mempunyai kelebihan dalam berhubungan dengan masyarakat karena itu dapat bekerjasama dengan perusahaan dalam mengembangkan program pengembangan masyarakat.

Kalau di masa lalu hubungan antara sektor swasta dengan masyarakat sipil penuh dengan konflik, tetapi karena perubahan sistem politik dan tekanan-tekanan dari LSM juga telah membawa perubahan sikap di kalangan sektor swasta terhadap LSM. Mereka mulai mau berdialog dan bekerjasama dengan masyarakat sipil berdasarkan konsep *community development*. Bahkan beberapa perusahaan besar (multinasional) baik secara langsung atau pun melalui yayasan-yayasan perusahaan yang dibentuknya mulai memberikan bantuan untuk pengembangan masyarakat disekitarnya seperti misalnya program kesehatan masyarakat, air bersih dan sanitasi, pertanian dan pengembangan usaha kecil, dan sebagainya melalui/bekerjasama dengan LSM. Suatu relasi yang hampir tidak pernah dilakukan oleh kalangan perusahaan di masa lalu.

7 *Ibid.*

Sementara itu kalangan lembaga donor menilai bahwa secara umum LSM memiliki komitmen terhadap perubahan masyarakat baik di bidang ekonomi, sosial dan politik. LSM juga dipandang sebagai lembaga alternatif yang memiliki kemampuan dalam melakukan pelayanan publik dan sekaligus sebagai lembaga kontrol terhadap kekuasaan. Terdapat sekurang-kurangnya empat alasan penting mengapa lembaga donor mau bekerjasama dengan kalangan LSM. *Pertama*, lembaga donor sangat mendukung pelayanan yang efektif dan efisien, di mana kalangan LSM kadang-kadang dipandang lebih efektif dan efisien dalam penggunaan dana dibandingkan dengan pemerintah. *Kedua*, unsur-unsur layanan yang diberikan LSM, di samping program pengembangan masyarakat, juga mencakup pembangunan infrastruktur sosial dan politik dalam bentuk advokasi untuk kepentingan rakyat. *Ketiga*, LSM mendukung pengembangan *civil society* dengan memperjuangkan demokrasi, hak asasi manusia, dan sebagainya; dan *keempat* LSM mendukung upaya perubahan kebijakan.⁸

Adalah merupakan kenyataan yang tidak dapat disangkal bahwa LSM Indonesia mempunyai ketergantungannya yang sangat tinggi kepada lembaga-lembaga donor khususnya yang berasal dari luar negeri. Ada lima kategori lembaga donor asing yang memberikan bantuannya kepada LSM Indonesia: (1) donor bilateral, yaitu lembaga pemerintah-pemerintah luar negeri yang menyalurkan bantuannya kepada LSM baik melalui Pemerintah Indonesia atau langsung kepada LSM bersangkutan (2) Yayasan-yayasan internasional. (3) LSM-LSM internasional yang memperoleh dananya dari pemerintah atau publik di negaranya masing-masing kemudian melakukan

⁸ Lihat makalah yang dipresentasikan oleh Greg Rooney, Civil Society Program Advisor pada ACCESS-AusAid yang mewakili perspektif lembaga donor dalam seminar yang bertemakan "Membangun LSM yang Sehat dan Kuat, Demokratis, Transparan dan Akuntabel: Perspektif Multipihak di Banjarmasin (Kalimantan Selatan), 14 Mei 2002

aktivitas di Indonesia bekerjasama dengan LSM Indonesia. (4) Lembaga-lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Indonesia, dan sebagainya yang memberikan pinjaman kepada Pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia kemudian mengontrakkan sebagian pelaksanaan programnya kepada LSM terutama yang biasanya berhubungan dengan program-program pengembangan masyarakat. (5) Lembaga-lembaga pembangunan internasional yang bernaung di bawah PBB seperti misalnya UNDP, UNICEF, dan lain-lain.

Yang justru tidak banyak mengalami perubahan yang berarti adalah persepsi kalangan LSM sendiri terhadap pemerintah dan sektor swasta. Sebagian kalangan LSM menilai belum terjadi perubahan yang signifikan pada diri pemerintah. Pemerintah masih merupakan institusi yang korup, tidak efisien, tidak transparan dan tidak partisipatif. Kebijakan pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan kebijakan dalam bidang hukum, ekonomi dan politik, dan sebagainya tidak didukung oleh bukti-bukti yang kongkrit. Meskipun demikian kalangan LSM mengakui bahwa ada perubahan sikap pemerintah terhadap LSM berupa pengakuan akan keberadaan dan kegiatan LSM.

Demikian pula halnya sebagian LSM tetap memandang bahwa sektor swasta kurang peduli terhadap masyarakat. Tanggungjawab sosial yang diwujudkan sebenarnya tidak lebih dari untuk kepentingan perusahaan itu sendiri daripada kepentingan rakyat. Kalangan LSM juga menilai bahwa perusahaan masih tetap tidak transparan dan merusak lingkungan hidup, dan bahkan cara kerja perusahaan dalam bekerjasama dengan kalangan LSM telah menimbulkan pro-kontra dan perpecahan di kalangan komunitas LSM. Bahkan kalangan LSM bersikap waspada dengan dominasi dan peran pasar (*market*) dengan melakukan berbagai aksi seperti boikot pasar, *class action* terhadap perusahaan-perusahaan yang merugikan masyarakat, serta melakukan kontrol terhadap

peran pasar modal.⁹ Sedangkan terhadap lembaga donor, kalangan LSM menilai bahwa lembaga donor masih terlalu *project oriented*, kurang menaruh perhatian dalam hal penguatan kelembagaan LSM, serta seringkali memberikan bantuannya hanya kepada LSM-LSM besar yang sudah dikenal tanpa kriteria yang jelas.

Kritik-kritik terhadap LSM

Di samping aspek-aspek positif yang mereka dapatkan dalam bekerjasama dengan LSM kalangan lembaga-lembaga donor ini juga melihat beberapa kelemahan LSM Indonesia terutama yang berhubungan dengan isu-isu transparansi, akuntabilitas dan legitimasi LSM. Salah satu assesment dilakukan oleh Mercy Corps,¹⁰ sebuah lembaga non-pemerintah yang berpusat di Edinburgh (Inggeris) dan Portland (Amerika Serikat) yang dalam beberapa tahun terakhir ini membantu sejumlah LSM di Indonesia yang bekerja dalam program keuangan mikro. Mercy Corps mempunyai suatu program yang disebut dengan *civil society program* yang bertujuan untuk mempromosikan prinsip-prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas di kalangan LSM yang menjadi mitra lokal Mercy Corps. Dalam suatu *assesment* mengenai sejauhmana prinsip-prinsip tersebut telah diterapkan oleh mitra lokal mereka, Mercy Corps menemukan beberapa hal kondisi LSM yang menjadi mitra lokal mereka yang dikatakan mewakili kondisi umum LSM Indonesia.

9 Lihat Rekomendasi Lokakarya Penyusunan Indeks Kesehatan Masyarakat Sipil di Indonesia yang diselenggarakan oleh YAPPIKA, suatu aliansi masyarakat sipil untuk demokrasi.

10 Lihat Rolly Aruna Damayanti, Program Officer pada Kantor Mercy Corps di Indonesia, dalam makalah yang dipresentasikan mewakili perspektif donor dalam seminar yang bertemakan "Membangun LSM yang Sehat dan Kuat, Demokatis, Transparan dan Akuntabel: Perspektif Multipihak" di Palembang (Sumatera Selatan, tanggal 9 Juli 2002.

1. Struktur organisasi dan kepemimpinan

Di beberapa LSM ternyata tidak ada pemisahan antara board dengan eksekutif. Beberapa organisasi menunjukkan bahwa kepemimpinan organisasi didominasi oleh satu orang yang biasanya menjadi pendiri dari LSM tersebut. Ia biasanya menduduki jabatan sebagai ketua pengurus sekaligus juga sebagai direktur pelaksana. Kalau pun ada anggota pengurus yang lain, maka biasanya juga mereka terlibat dalam sebagai pelaksana program atau sebagai anggota pengurus yang "tidur". Sementara staf kurang dilibatkan dalam pengambilan keputusan di dalam organisasi.

2. Partisipasi masyarakat

Beberapa LSM ternyata tidak pernah meminta masukan dari kalangan *intended beneficiaries*-nya. Sebagian lagi tidak melibatkan masyarakat secara intensif dalam seleksi dan merancang kegiatan. Beberapa LSM hanya meminta pendapat dari tokoh-tokoh masyarakat secara informal ketika akan merencanakan suatu proyek dan hal ini membuat masyarakat tidak cukup dilibatkan secara luas. Seringkali LSM merancang program dan kegiatan mereka hanya berdasarkan pengetahuan yang mereka punyai tentang daerah tertentu atau yang menurut mereka paling baik buat masyarakat. Kegiatan ini akhirnya lebih merupakan campur-tangan yang bersifat *top-down*.

3. Akuntabilitas dan transparansi

Sebagian besar LSM masih banyak mempunyai kelemahan dalam akuntabilitas dalam arti mekanisme, prosedur dan kemampuan untuk mempertanggungjawabkan program dan kegiatan serta dana yang diperolehnya kepada publik yang lebih luas. Sebagian LSM tidak punya sistem dokumentasi dan informasi yang jelas mengenai program yang dilaksanakan. Sebagian tidak mempunyai prosedur-prosedur keuangan yang transparan mengenai penerimaan dan pengeluaran dana serta sistem akuntansi. Sebagian besar LSM tidak pernah membuat

laporan program dan keuangan tahunan untuk dapat diketahui publik yang lebih luas.

4. Ukuran keberhasilan

Beberapa LSM ternyata tidak mempunyai ukuran-ukuran dan kriteria mengenai keberhasilan program yang dilaksanakan.

Kalangan donor yang lain¹¹ misalnya melihat ada sekurang-kurangnya empat faktor yang penting untuk memperoleh perhatian untuk dikembangkan oleh kalangan LSM. *Pertama*, yang berhubungan dengan *internal governance* LSM itu sendiri. Faktor ini mencakup aspek-aspek pengambilan keputusan di dalam suatu organisasi LSM, perbedaan dan pembagian peran antara pengurus dengan badan pelaksana, pertanggungjawaban kepada konstituen, dan sebagainya. Termasuk ke dalamnya hal-hal yang berkaitan dengan kejelasan mengenai visi, misi dan tujuan keberadaan LSM yang bersangkutan. *Kedua*, yang berhubungan dengan akuntabilitas baik terhadap pemerintah mau pun publik yang lebih luas. Selama ini LSM hanya berusaha untuk "akuntabel" terhadap donor yang memberikan bantuan kepada mereka dalam bentuk laporan naratif dan keuangan proyek. Sudah waktunya LSM mengembangkan mekanisme akuntabilitas kepada publik yang lebih luas. *Ketiga*, yang berhubungan dengan pengembangan hubungan eksternal LSM baik dengan sesama LSM maupun dengan kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi *beneficiaries* program-program LSM selama ini. Kalau LSM bekerja langsung dengan masyarakat miskin maka bagaimana LSM dapat benar-benar memberdayakan mereka agar mereka lebih kuat dan kritis. Kalau LSM bergerak dalam bidang advokasi maka pengembangan *networks* dan aliansi antara sesama LSM sangat penting agar pekerjaan di tingkat mikro, di tingkat desa dapat diangkat ke tingkat makro, ke tingkat nasional. *Keempat*, yang

11 Greg Rooney, *op.cit.*

pat
ran
ak-
ng-
leh
ma,
liri.
di
ran
ng-
ke
nai
an.
ap
SM
m-
atif
an
ga,
an
an
ro-
ng
ar-
an
ka
yat
pat
ng

berhubungan dengan manajemen LSM baik yang menyangkut perencanaan strategis, manajemen program, manajemen keuangan serta pengembangan sumberdaya manusia. Kalangan donor menilai bahwa pada akhirnya LSM akan dinilai dari empat hal yang masing-masing tidak bisa diabaikan dan saling berkaitan. Yaitu, kemampuan teknis, legitimasi, akuntabilitas dan transparansi LSM bersangkutan.

Dari kalangan pemerintah dan sektor swasta LSM juga tidak luput dari kritik. Kalangan pemerintah menilai bahwa pertumbuhan LSM yang pesat itu tidak diimbangi dengan organisasi dan manajemen yang baik. Banyak LSM yang tidak mempunyai kantor dan alamat yang jelas, programnya berubah-ubah dan muncul hanya kalau ada kemungkinan mendapatkan proyek dari pemerintah.

Kalangan swasta menilai bahwa beberapa LSM kurang profesional dalam melakukan perannya dan banyak LSM yang tidak mempunyai spesialisasi dalam kegiatannya, tergantung dari dana yang tersedia. Banyak proposal kegiatan yang diajukan kepada pihak swasta justru muncul bukan dari keahlian dan kompetensi yang dimiliki LSM tersebut. Beberapa LSM dapat saja bergeser kegiatannya dari soal-soal *income generation activities* ke pengelolaan lingkungan hidup, bergeser ke urusan reproduksi dan hak-hak perempuan, kemudian masalah buruh, hak asasi manusia, resolusi konflik dan seterusnya, bergantung kepada kemungkinan mendapatkan dana.¹²

Respons Pemerintah

Di bawah rezim Orde Baru (1966-1998) regulasi terhadap *civil society sector* di Indonesia lebih bersifat politik dalam arti berupaya mengontrol aktivitas *civil society* untuk tidak

12 Lihat Eka Budianta, "Respons Sosial Perusahaan dan Keswadayaan Publik", makalah untuk Seminar Membangun LSM yang Sehat dan Kuat, Demokratis, Transparan dan Akuntabel: Perspektif Multipihak. Diselenggarakan oleh LP3ES di Banjarmasin, 14 Mei 2002.

mengganggu atau menentang stabilitas rezim. Hal ini terutama berhubungan dengan pembatasan hak-hak dasar warganegara untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat. UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan misalnya mengatur bahwa Pemerintah dapat membubarkan OMS yang melakukan kegiatan yang "mengganggu keamanan dan ketertiban umum" atau menerima bantuan dari pihak asing tanpa persetujuan pemerintah. Untuk keperluan pembinaan ada keharusan OMS untuk mendaftarkan dirinya - *de facto* mengontrol - kepada Direktorat Jenderal Sosial dan Politik Departemen Dalam Negeri. Untuk OMS yang memperoleh bantuan luar negeri juga ada keharusan untuk mendaftarkan dirinya kepada Sekretariat Kabinet. Namun dengan jatuhnya pemerintah Soeharto, pemerintah yang baru tidak lagi mengimplementasikan peraturan perundang-undangan tersebut.

Justeru yang absen di masa pemerintahan Orde Baru adalah regulasi yang mengatur tentang *governance* dan mekanisme akuntabilitas OMS sebagai sektor nirlaba sehingga banyak kegiatan-kegiatan sektor ini yang seharusnya mempunyai sifat sosial, keagamaan dan kemanusiaan, kemudian banyak diarahkan untuk untuk tujuan-tujuan ekonomi.

Di Indonesia dikenal dua bentuk badan hukum untuk organisasi-organisasi yang dikategorikan sebagai sektor nirlaba, yaitu apa yang disebut dengan *Yayasan (Foundation)* dan *Perkumpulan (Associations)*.

Yayasan yang mulai diakui keberadaannya sebagai badan hukum sejak zaman kolonial Belanda (1870) merupakan *non-membership organizations* yang sebagian besar diantaranya tunduk kepada hukum Eropa dan beberapa lain tunduk kepada hukum lain, seperti yayasan wakaf dalam hukum Islam. Sebelumnya disyahnannya UU Nomor 16 Tahun 2001 seluruh bentuk dan tata-cara pendirian Yayasan di Indonesia hanya berdasarkan kepada praktek-praktek hukum dalam masyarakat dan Yurisprudensi Mahkamah Agung. Status hukum Yayasan sebetulnya hanya berdasarkan keinginan atau kesepakatan

para pendirinya yang dibalut dalam hukum perjanjian yang selanjutnya berkembang menjadi praktek hukum. Keinginan atau kesepakatan mendirikan Yayasan tersebut kemudian diotentikkan dalam bentuk Akte Notaris Pendirian Yayasan, didaftarkan pada Kepaniteraan Pengadilan Negeri setempat dan diumumkan dalam Tambahan Berita Negara. Biasanya yayasan diperuntukkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, pendidikan dan kemanusiaan. Namun dalam prakteknya tidak ada pembatasan dalam kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam upaya mencapai tujuannya, dan banyak Yayasan digunakan sebagai sumber keuntungan bagi para pendiri-pendirinya sehingga akhirnya tidak lagi murni sosial dan kemanusiaan melainkan lebih mencari untung bagi pendiri-pendirinya.

Sejalan dengan berkembangnya wacana dan tuntutan akan *good governance* di Indonesia setelah jatuhnya Presiden Soeharto maka atas desakan International Monetary Fund (IMF)¹³ pada tahun 2000 Pemerintah Indonesia mengajukan rencana undang-undang tentang Yayasan kepada parlemen.

Dalam penjelasan RUU tersebut antara lain disebutkan bahwa "Fakta menunjukkan kecenderungan masyarakat mendirikan Yayasan dengan maksud untuk berlindung dibalik status badan hukum Yayasan, yang tidak hanya digunakan sebagai wadah mengembangkan kegiatan sosial, keagamaan dan kemanusiaan, melainkan juga adakalanya bertujuan untuk memperkaya diri para Pendiri, Pengurus dan Pengawas. Sejalan dengan kecenderungan tersebut timbul juga berbagai masalah yang berkaitan dengan kegiatan yayasan yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan yang tercantum di dalam anggaran dasar, dan adanya dugaan bahwa Yayasan digu-

13 Segera setelah terjadinya krisis moneter dan ekonomi Indonesia pada menjelang akhir 1997, Indonesia kembali mengundang IMF untuk masuk memberikan bantuannya untuk menstabilkan kembali sistem moneter dan pemulihan ekonomi Indonesia.

nakan untuk menampung kekayaan yang berasal dari para pendiri yang diperoleh secara melawan hukum.

Apa yang dikemukakan RUU tersebut sudah menjadi rahasia umum terutama banyaknya Yayasan-Yayasan yang didirikan oleh Mantan Presiden Soeharto. Ada yayasan-yayasan yang didirikan oleh militer untuk menampung bisnis kaum militer maupun yayasan-yayasan yang kaya raya yang mengelola rumah sakit dan pendidikan tinggi untuk keuntungan pendiri-pendirinya.

RUU tentang Yayasan kemudian ditetapkan sebagai Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan. Undang-undang ini dapat dinilai sebagai salah satu terobosan penting yang dilakukan pemerintah dalam hubungannya dengan *governance* sektor nirlaba di Indonesia, yaitu untuk memberikan jaminan kepastian dan ketertiban hukum serta mengembalikan fungsi Yayasan sebagai badan hukum sektor nirlaba yang mempunyai maksud dan tujuan yang bersifat sosial, keagamaan dan kemanusiaan.

Meskipun UU Nomor 16 Tahun 2001 tersebut belum diimplementasikan secara penuh, namun undang-undang ini akan mempunyai dampak yang luas terhadap *governance* sektor nirlaba di Indonesia, termasuk LSM. Hal ini mengingat lebih dari 95% LSM Indonesia berbadan hukum yayasan dan sedikit sekali yang mempunyai badan hukum perkumpulan.

Dalam undang-undang itu Yayasan antara lain didefinisikan sebagai badan hukum yang terdiri dari kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota (Pasal 1).

Undang-undang tersebut juga menetapkan bahwa sebuah Yayasan harus mempunyai tiga organ (Pasal 2) yang tampaknya secara mentah-mentah meminjam dari struktur organisasi yang ada pada korporasi (perseroan terbatas). Organ yayasan tersebut adalah *Pembina (Board of Trustees, Patron), Pengawas*

(*Supervisory Board, Supervisor*) dan *Pengurus (Managing Board, Executive)*. Tampaknya peran Pembina sama dengan peran Pemegang Saham, Pengawas sama dengan Komisaris (Dewan Komisaris) dan *Pengurus* sama dengan Dewan Direksi dalam suatu perusahaan. Pembina tidak boleh merangkap sebagai anggota *Pengurus* dan/atau *Pengawas* (Pasal 29) dan wewenang Pembina tercantum pada Pasal 28 sebagai berikut:

- a. Keputusan mengenai perubahan Anggaran Dasar;
- b. Pengangkatan dan pemberhentian anggota *Pengurus* dan *Pengawas*;
- c. Penetapan kebijakan umum Yayasan berdasarkan Anggaran Dasar Yayasan;
- d. Pengesahan program kerja dan rancangan anggaran tahunan Yayasan; dan
- e. Penetapan keputusan mengenai penggabungan atau pembubaran Yayasan

Organ kedua dari Yayasan adalah *Pengurus (Managing Board, Executive)* yang identik dengan Dewan Direksi (*Board of Directors*) dalam perusahaan. Menurut undang-undang ini *Pengurus* bertugas melaksanakan manajemen Yayasan dan bertanggungjawab penuh atas manajemen yayasan untuk kepentingan dan tujuan Yayasan serta berhak mewakili Yayasan baik di dalam dan di luar pengadilan (Pasal 35 Ayat 1). Susunan *Pengurus* terdiri atas sekurang-kurangnya seorang ketua, seorang sekretaris dan seorang bendahara yang susunan dan tata-cara pengangkatan, pemberhentian dan pengantiannya diatur dalam Anggaran Dasar Yayasan

Organ ketiga adalah *Pengawas (Supervisory Board, Supervisor)* yang mempunyai wewenang melakukan pengawasan serta memberi nasehat kepada *Pengurus* dalam menjalankan kegiatan yayasan. Yayasan memiliki *Pengawas* sekurang-kurangnya satu orang.

Baik *Pengurus* maupun *Pengawas* diangkat berdasarkan Keputusan Rapat Pembina untuk jangka waktu selama 5 (lima)

tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Pengawas juga dapat memberhentikan sementara anggota Pengurus dengan menyebutkan alasannya namun harus mendapatkan persetujuan Pembina. Jika Pembina tidak menyetujui maka keputusan tersebut batal demi hukum.

Yang agak menarik adalah, barangkali untuk membedakannya dengan sektor swasta pada Pasal 5 disebutkan bahwa kekayaan Yayasan baik berupa uang, barang maupun kekayaan lain, dilarang dialihkan atau dibagikan secara langsung atau tidak langsung kepada Pembina, Pengurus dan Pengawas. Termasuk di dalamnya Pengurus dilarang memperoleh upah atau gaji. Hal ini telah menimbulkan perdebatan yang sengit dan protes dari kalangan Yayasan terutama untuk Pengurus yang bekerja dan bertanggungjawab atas manajemen sehari-hari dari Yayasan.

Oleh karena itu kemudian Pemerintah memutuskan mengadakan revisi terhadap UU Nomor 16 tersebut yang antara lain menetapkan bahwa kepada Pengurus dapat diberikan gaji, upah atau honor tetap dalam hal Pengurus melaksanakan kepengurusan Yayasan secara langsung dan penuh, yaitu sesuai dengan ketentuan dan hari kerja Yayasan. Dalam hal Pengurus tidak bekerja secara langsung kepada mengangkat badan pelaksana dan lain-lain maka kepada Pengurus diberlakukan hal yang sama dengan Pembina dan Pengawas.

Hal lain yang diatur adalah bahwa untuk mencapai maksud dan tujuannya Yayasan dapat mendirikan kegiatan usaha, termasuk dengan cara mendirikan badan usaha atau ikut serta dalam badan usaha yang sesuai dengan maksud dan tujuan Yayasan. Akan tetapi hasil kegiatan usaha itu tidak boleh dibagi-bagikan kepada Pembina, Pengurus dan Pengawas (Pasal 3 Ayat 2) dan anggota ketiga organ tersebut dilarang merangkap sebagai Anggota Direksi atau Anggota Dewan Komisaris dari badan usaha yang didirikan Yayasan (Pasal 7 Ayat 3).

Mengenai mekanisme akuntabilitas dan transparansi Yayasan diatur antara lain:

- Mewajibkan Yayasan untuk mengumumkan laporan tahunan (kegiatan dan keuangan) sekurang-kurangnya dalam bentuk papan pengumuman di kantor Yayasan (Pasal 52 Ayat 1).
- Untuk Yayasan yang memperoleh bantuan negara, bantuan luar negeri, atau pihak lain sebesar Rp 500 juta atau lebih, atau mempunyai kekayaan di luar harta wakaf sebesar Rp 20 milyar tersebut wajib diumumkan dalam surat kabar harian berbahasa Indonesia (Pasal 52 Ayat 2).
- Demikian pula laporan keuangan tahunan Yayasan disusun sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku (Pasal 52 Ayat 5) dan untuk Yayasan yang memperoleh bantuan negara, bantuan luar negeri, atau pihak lain sebesar Rp 500 juta atau lebih, wajib diaudit oleh akuntan publik.

Dengan diberlakukannya UU Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan mulai tanggal 6 Agustus 2002 maka diharapkan dalam jangka panjang akan berdampak kepada pengelolaan sektor nirlaba yang didasarkan kepada prinsip-prinsip *good governance*.

Dengan diberlakukannya UU Yayasan tersebut tidak lagi akan berdampak luas terhadap keberadaan LSM sebagai salah satu komponen penting OMS di Indonesia atas dasar kenyataan bahwa sebagian terbesar LSM di Indonesia mempunyai badan hukum Yayasan. Ini berhubungan dengan masa lalu bahwa untuk mendirikan Yayasan relatif sangat mudah. Hanya dengan 2-3 orang yang sepakat mendirikan Yayasan dan menyisihkan uang yang relatif kecil dapat dengan mudah memperoleh Akte Notaris sekaligus memperoleh badan hukum. Kedua badan hukum Yayasan memungkinkan LSM tidak perlu berhubungan dengan lembaga-lembaga pemerintah untuk memperoleh badan hukum, yang pada masa itu sangat sulit untuk mendapatkan persetujuan mengenai aktivitas LSM. Misalnya untuk mendirikan badan hukum perkumpulan

menghendaki adanya rekomendasi dari instansi pemerintah terkait.

Dengan diberlakukannya UU tentang Yayasan dapat dikatakan masih banyak sekali LSM yang belum/tidak memenuhi ketentuan-ketentuan sebagaimana yang diminta oleh undang-undang yayasan tersebut sebagai berikut:

- Sebagian LSM yang mempunyai badan hukum Yayasan tidak/belum didaftarkan ke Pengadilan Negeri.
- Sejumlah LSM belum memisahkan secara tegas jabatan pengurus (*board*) dengan pelaksana. Anggota *board* sekaligus menjadi pelaksana manajemen sehari-hari atau sebagian anggota *board* menjadi pelaksana yayasan.
- Banyak LSM belum pernah membuat laporan naratif dan keuangan untuk kepentingan publik, dan hampir tidak ada LSM yang mengumumkan laporannya pada surat kabar nasional.
- Banyak LSM belum pernah diaudit oleh akuntan publik.
- Masih ada LSM yang sistem administrasi keuangannya belum mengikuti standar akuntansi yang berlaku.

Hal ini agaknya menjelaskan mengapa ketika RUU ini diajukan terdapat reaksi yang cukup keras dari kalangan LSM. Sekitar 20 LSM Indonesia membentuk "Koalisi LSM untuk Undang-Undang Yayasan". Koalisi ini melakukan advokasi melalui serangkaian pernyataan pers, tulisan di surat kabar mau pun *public hearing* dengan parlemen. Ada pun argumen-argumen yang dikemukakan mencakup:

- Kebebasan berorganisasi bagi masyarakat sipil tanpa adanya intervensi dari negara/pemerintah, baik dari proses pembentukan hingga pembubaran;
- Independensi/kemandirian yayasan dalam menentukan hal-hal yang berkaitan dengan *internal governance*;
- Transparansi yayasan di mana masyarakat dapat mengetahui kegiatan yayasan; dan
- Akuntabilitas di mana kegiatan yayasan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik berdasarkan tujuannya.

Namun demikian dalam banyak pernyataan yang dikemukakan, argumen yang muncul terutama berhubungan dengan kekuatiran terhadap kembalinya kecenderungan negara untuk melakukan intervensi terhadap organisasi masyarakat sipil serta kemandirian yayasan dalam menentukan hal-hal yang berkaitan dengan pengaturan internal. Kecurigaan terhadap lembaga-lembaga negara ternyata masih sangat kuat, sehingga suatu bentuk hubungan dan peran baru antara negara dan organisasi masyarakat sipil tidak mendapat kesempatan untuk berkembang. Sedangkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas ternyata tidak dikembangkan. Meskipun demikian dengan mengungkapkan masalah transparansi dan akuntabilitas merupakan suatu langkah baru bagi organisasi masyarakat sipil dan sesungguhnya merupakan tema yang semakin penting bagi komunitas LSM sendiri.¹⁴

Sebagaimana dikemukakan di atas, bentuk badan hukum lain adalah Perkumpulan yang didirikan oleh sejumlah orang untuk melayani baik kepentingan anggota-anggotanya maupun kepentingan publik. Berbeda dengan Yayasan yang merupakan *non-membership organization*, perkumpulan didirikan atas dasar keanggotaan (*membership organization*), yaitu kumpulan orang-orang yang didirikan dengan maksud untuk tujuan-tujuan sosial dan tidak diarahkan untuk mencapai keuntungan.

Keanggotaan perkumpulan memperoleh badan hukum setelah memperoleh keputusan dari Menteri Kehakiman dan dimuat dalam Tambahan Berita Negara. Perkumpulan di Indonesia diwujudkan dalam berbagai nama seperti *perkumpulan*, *perhimpunan* atau asosiasi (*associations*), *perserikatan* atau *persatuan* (*united*), *klub* (*clubs*) *masyarakat* (*society*). dan sebagainya.

14 Laboratorium Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia bekerjasama dengan National Democratic Institute (NDI), *Dinamika Koalisi Ornop*, Laporan Penelitian, Jakarta, Agustus 2002, hal. 15-16

Dengan diberlakukannya UU Nomor 16 Tahun 2001, telah membuat sejumlah LSM yang terutama bergerak sebagai *social movements* dan mengandalkan kepada dukungan keanggotaan yang cukup luas mempertimbangkan kembali badan hukum mereka. Tetap sebagai Yayasan atau memilih badan hukum perkumpulan. Misalnya LSM-LSM yang bergerak dalam gerakan kaum perempuan, gerakan konsumen lingkungan hidup, penegakan hak asasi manusia, dan sebagainya. Juga sedang menjadi pertanyaan di kalangan LSM apakah bentuk badan hukum Yayasan, mengingat karakteristiknya sebagai *non-membership organization*, masih tepat untuk LSM-LSM yang berwatak gerakan dan mengandalkan dukungan massa/keanggotaan yang cukup luas.

Respons LSM

Pertumbuhan OMS yang luar biasa pesat serta berkembangnya wacana *good governance* yang antara lain berupa tuntutan penerapan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas lembaga-lembaga negara, sesungguhnya juga telah menimbulkan kegelisahan tersendiri di sementara kalangan LSM Indonesia. Perkembangan LSM-LSM baru dalam lima tahun terakhir yang muncul bagaikan "ribuan bunga berkembang" itu ternyata, di samping berdampak positif bagi proses demokratisasi, juga menimbulkan masalah berupa "kualitas vs kuantitas". Bahkan ada yang mempertanyakan tidakkah perkembangan LSM seperti itu sebagai "too far, too fast"?¹⁵ Kenyataan memperlihatkan bahwa, bagaimana pun juga, banyak organisasi-organisasi yang menamakan dirinya sebagai LSM yang didirikan setelah Soeharto jatuh, mempunyai tujuan-tujuan yang meragukan dan beberapa diantaranya terlibat dalam kecurangan (*malpractice*), sehingga merugikan citra LSM pada

15 Paul McCarthy, *op.cit.*

umumnya.¹⁶ Dunia LSM Indonesia juga pernah mendapatkan publikasi negatif dari pers karena perbuatan tercela yang dilakukan segelintir LSM yang menyalahgunakan kepercayaan yang diberikan lembaga-lembaga donor dan pemerintah. Beberapa LSM mengkorupsi dana kredit usaha tani yang seharusnya mereka salurkan kepada petani-petani kecil yang ditimpa krisis yang membutuhkannya. Ada LSM yang menjual ke pasar beras yang seharusnya didistribusikan kepada masyarakat miskin perkotaan yang ditimpa krisis dengan harga yang disubsidi. Pada kasus lain, tidak sedikit LSM yang didirikan oleh pejabat pemerintah, perusahaan dan perorangan semata-mata untuk mendapatkan akses terhadap proyek-proyek pembangunan bantuan luar negeri. Ada sejumlah LSM yang didirikan oleh aktivis partai politik untuk menghimpun dana atau pun untuk mendapatkan kekuasaan politik. Bahkan ada LSM yang bertindak sebagai "debt-collector", atau LSM yang mempunyai "spesialisasi" mengerahkan tenaga untuk berdemonstrasi di jalanan dan menerima pembayaran untuk itu.

Kegelisahan dan kerisauan ini telah membuat sejumlah komunitas LSM mulai mempertanyakan kembali hal-hal yang paling mendasar dari keberadaannya. Misalnya pertanyaan, apakah sesungguhnya LSM itu? Apakah ia sesuatu yang harus ada, mengapa ia harus ada dan apa landasan legitimasinya? Bagaimana LSM harus akuntabel terhadap konstituen (*beneficiaries*)-nya atau *stakeholders* lainnya dan bagaimana mekanisme akuntabilitas tersebut, dan sebagainya?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut telah dicoba didiskusikan melalui serangkaian lokakarya dan seminar yang berlangsung sepanjang tahun 2002 dan didukung oleh beberapa lembaga

16 Meuthia Ganie-Rochman, *Needs Assesment of Advocacy LSMs in a New Indonesia*, Report to the Governance and Civil Society of the Ford Foundation, Jakarta, 2000

donor yang tertarik dengan isu tersebut.¹⁷ Di pihak lain adanya dukungan donor ini telah pula menimbulkan keraguan di sementara LSM yang melihat bahwa masalah legitimasi dan akuntabilitas LSM dianggap sebagai agenda lembaga donor. Kelompok ini berargumen bahwa masih terdapat soal-soal yang lebih penting yang perlu dilakukan LSM Indonesia, yaitu menjaga ruang-publik yang terbuka sejak tahun 1998, serta mengawal proses transisi menuju demokrasi.

Namun demikian juga disadari bahwa LSM Indonesia tidak dapat mengisolasi dirinya dari perkembangan dan kecenderungan global. Bahkan sejak lama LSM Indonesia menggantungkan pendanaan untuk gagasan dan kegiatan-kegiatannya dari lembaga-lembaga donor di utara. Karena itu dapat dipahami jika lembaga-lembaga dana yang memberikan bantuan kepada LSM Indonesia itu kini menuntut akuntabilitas dan transparansi LSM Indonesia.

Sepanjang tahun 2002 sekurang-kurangnya telah berlangsung tidak kurang dari 12 kali lokakarya dan seminar yang membahas aspek-aspek yang berhubungan dengan akuntabilitas dan transparansi LSM sebagai berikut:

- Lokakarya "Peningkatan Akuntabilitas dan Transparansi LSM Indonesia: Membangun Sinergi". Diselenggarakan oleh PIRAC (*Public Interest Research and Advocacy Center*) di Jakarta pada tanggal 4-5 September 2002 dan dihadiri oleh sekitar 30 LSM Indonesia.
- Workshop on Indonesia's Third Sector: Governance for Accountability and Performance.. Diselenggarakan oleh Center for Entrepreneurship, Cooperative, and Third Sector (CECT), University of Trisakti, di Jakarta pada tanggal 12 dan 13 September 2002 dan dihadiri sekitar 25 peserta.

17 Di antara lembaga-lembaga donor yang tertarik dengan isu-isu hak dan kewajiban, transparansi dan akuntabilitas LSM, antara lain adalah Ford Foundation, Partnership for Governance Reform dan Yayasan Tifa.

- Lokakarya "Peningkatan Kualitas LSM melalui Akreditasi dan Sertifikasi". Diselenggarakan oleh Yayasan Satunama pada tanggal 4-6 November 2002 di Yogyakarta dan dihadiri sekitar 50 peserta.
- 8 kali seminar dengan tema "Membangun LSM yang Kuat dan Sehat, Demokratis, Transparan dan Akuntabel: Perspektif Multipihak". Seminar diselenggarakan oleh Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) bekerjasama dengan masing-masing LSM lokal di 8 ibukota propinsi di Indonesia (Jakarta, Pekanbaru, Palembang, Solo, Surabaya, Banjarmasin, Makassar dan Mataram). Seminar berlangsung antara bulan Mei s.d Agustus 2002 dan setiap seminar dihadiri 50 s.d 75 peserta yang sebagian besar berasal dari kalangan LSM. Seminar ini merekomendasikan antara lain perlunya LSM Indonesia mempunyai kode etik sebagai suatu mekanisme *self-regulation*.
- Lokakarya Nasional "Advokasi, Pemberdayaan Rakyat dan Akuntabilitas: Antara Hak dan Tanggungjawab LSM. Diselenggarakan oleh LP3ES, PIRAC dan SAWARUNG dengan dukungan dari Ford Foundation dan Partnership for Governance Reform pada tanggal 9-11 Januari 2003 dan dihadiri oleh 50 peserta.

Dilihat dari peserta yang diundang yang tidak hanya datang dari berbagai daerah di Indonesia tetapi juga mengundang pembicara dari luar negeri serta topik-topik yang dibicarakan, maka dapat dikatakan bahwa lokakarya nasional yang terakhir ini membahas isyu legitimasi akuntabilitas LSM secara lebih komprehensif.

Secara khusus lokakarya nasional tersebut bertujuan:

- Mengidentifikasi dan memetakan semua sumber yang memberikan legitimasi bagi keberadaan LSM.
- Mengidentifikasi apakah LSM mempunyai konstituen dan siapa saja yang menjadi konstituen dan stakeholdernya.

- Mengidentifikasi semua stakeholders dan menetapkan prioritasnya berdasarkan mekanisme akuntabilitas.
- Mengidentifikasi berbagai bentuk mekanisme akuntabilitas LSM.
- Mengidentifikasi penerapan berbagai prinsip *internal governance* dari LSM; dan
- Membangun kesepakatan LSM mengenai upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk meningkatkan integritas dan kredibilitas LSM di masa depan.

Dari diskusi di kalangan peserta, lokakarya memperoleh beberapa kesimpulan antara lain sebagai berikut:¹⁸

1. Indikator dan sumber legitimasi LSM

Ada tiga indikator yang dapat dijadikan ukuran apakah sesuatu LSM mempunyai legitimasi atau mempunyai legitimasi yang lebih, sedangkan yang lainnya kurang atau tidak memperoleh legitimasi sama sekali. Pertama adalah *pengakuan*, misalnya sesuatu LSM diakui keberadaannya oleh Pemerintah atau pihak lain dengan melibatkannya dalam proses penyusunan kebijakan. Kedua LSM memperoleh *pembenaran*, dalam bentuk bahwa kegiatan-kegiatan LSM mendapat sambutan dari masyarakat dengan memberikan dukungan moral sebagai kegiatan yang "baik dan bermanfaat". Ketiga adalah berupa *dukungan*, di mana LSM memperoleh bantuan berupa dana, tenaga, dan sebagainya dari masyarakat mau pun pihak-pihak lain.

Ada tiga sumber legitimasi bagi LSM, yaitu moral, hukum dan sosial. Legitimasi moral menyangkut kesesuaian antara apa yang dilakukan LSM dengan nilai-nilai moral, seperti keadilan, kesetaraan, solidaritas, kebersamaan dan sebagainya. Di antara nilai-nilai yang penting sebagai sumber legitimasi

¹⁸ Kesimpulan-kesimpulan tersebut disarikan dari *Laporan Pelaksanaan Lokakarya Advokasi, Pemberdayaan Rakyat dan Akuntabilitas: Antara Hak dan Tanggungjawab LSM*, Jakarta, 9-11 Januari 2003.

moral LSM adalah *altruism* dan *voluntarism*. LSM akan mendapatkan pengakuan dari masyarakat karena dianggap kekuatan moral yang tidak mementingkan diri sendiri.

Legitimasi hukum atau legitimasi legal-formal, merupakan pengakuan dari negara akan keberadaan LSM serta dukungan berupa regulasi (*enable environment*) bagi LSM dalam melaksanakan kegiatan-kegiatannya. UU tentang Yayasan misalnya menjadi acuan bagi LSM sebagai sektor nirlaba dan mengatur bagaimana pengakuan secara hukum bisa diperoleh.

Legitimasi sosial adalah berupa pengakuan dari masyarakat kepada LSM karena dianggap "bermanfaat" bagi mereka. Legitimasi sosial diwujudkan dalam bentuk dukungan kepada LSM yang bersangkutan, baik material (dana, tenaga, barang, dan sebagainya) maupun immaterial (informasi, pernyataan dukungan, dan sebagainya).

Legitimasi sosial dinilai sebagai sumber legitimasi yang tertinggi nilainya di samping legitimasi moral. Legitimasi legal-formal tetap diperlukan karena tanpa itu LSM Indonesia akan kesulitan dalam melaksanakan tugas-tugasnya seperti untuk membuat perjanjian, memperoleh kontrak proyek, membuka rekening bank, dan sebagainya.

2. *Konstituen dan Stakeholders LSM.*

Siapa yang menjadi konstituen LSM berkaitan langsung dengan akuntabilitas LSM. Yang dimaksud dengan konstituen adalah *stakeholder* utama dan yang terpenting. Konstituen ini bukan hanya yang disebut dengan *board of trustees* atau *member of founders* tetapi adalah juga yang disebut dengan *beneficiaries*, *target group*, dan sebagainya. Sedangkan *stakeholders* yang lain dapat berupa pemerintah, lembaga donor, sektor swasta, sesama LSM, bahkan publik yang lebih luas.

3. *Akuntabilitas dan mekanisme akuntabilitas*

Dengan akuntabilitas, yaitu bagaimana LSM bertanggung-jawab atas apa yang dilakukan atau apa yang tidak dilakukannya hendaknya tidak dilihat sekedar pertanggung jawaban

teknis manajemen program dan keuangan. Akuntabilitas menyangkut soal yang lebih substansial, yaitu ruang partisipasi dan konsultasi aktif dengan konstituen dan stakeholders dalam setiap tahap pengambilan keputusan. Ada tiga dimensi akuntabilitas, yaitu akses, partisipasi dan pengawasan. Akses tidak hanya menyangkut informasi tetapi juga ruang buat konstituen untuk berpartisipasi aktif dalam kegiatan LSM termasuk dalam penyusunan visi, misi dan program strategis LSM dan melakukan pengawasan terhadap LSM yang menyatakan membela kepentingan mereka atau melakukan pembelaan atas nama mereka.

Disadari bahwa akuntabilitas LSM merupakan sesuatu yang tidak mudah dan terkadang "menyakitkan" (*painful*) karena menyentuh hal-hal yang paling mendasar dari keberadaan LSM. Maka tidak heran bila banyak LSM yang menghindari untuk diminta melakukan refleksi yang menyangkut akuntabilitas dirinya.

Ada sekurang-kurangnya enam instrumen yang dapat dipergunakan untuk menjalankan akuntabilitas LSM, yaitu: (1) laporan berkala, (2) audit publik, (3) rapat anggota/*board of trustees*, (4) mekanisme konsultasi publik, (5) tanggap terhadap pengaduan masyarakat, dan (6) survai pendapat umum.

4. *Internal governance*

Akuntabilitas LSM tidak akan dapat dilakukan apabila tidak dibangun dengan sengaja. Salah satu jalan adalah dengan membangun *internal governance* yang selaras dengan nilai-nilai yang dianut oleh LSM yang bersangkutan. *Internal governance* yang baik akan memungkinkan LSM mengembangkan perangkat-perangkat bagi suatu organisasi, memiliki kapasitas untuk mengelola sumberdaya yang diperlukan dan lebih lanjut lagi dapat memenuhi akuntabilitasnya.

Di antara perangkat yang paling penting untuk dikenali adalah keberadaan suatu *Badan Penyantun* (*Board of Trustees*, *Board of Directors*) yang bertindak sebagai penjaga integritas moral, mengawasi pelaksanaan misi organisasi dan membe-

rikan kebijakan-kebijakan umum organisasi. *Board of Directors* ini harus terpisah dari badan eksekutif, sehingga tercipta mekanisme *checks and balances*.

Dalam rangka *internal governance* ini juga muncul pendapat tentang perlunya LSM mempunyai berbagai *standard operational procedures (SOP)* yang dapat dijadikan acuan tertulis bagi LSM bersangkutan baik dalam hubungan ke dalam mau pun ke luar.

5. Follow-up

Lokakarya Nasional LSM mengungkapkan beberapa hal yang perlu dilakukan, antara lain:

- a. *Melanjutkan proses refleksi ke daerah-daerah*, dengan melakukan serangkaian lokakarya dengan tema yang serupa di daerah-daerah untuk dapat melibatkan komunitas LSM yang lebih luas.
- b. *Melakukan pembenahan internal organisasi*. Masing-masing LSM Indonesia perlu melihat kembali organisasi masing-masing, merefleksikan kembali nilai-nilai yang dianut organisasi, memperjelas kembali visi, misi dan proram organisasi, memperjelas siapa yang menjadi konstituen serta meningkatkan kapasitas organisasi masing-masing untuk memenuhi akuntabilitasnya.
- c. *Membuka akses publik*. LSM Indonesia perlu lebih transparan dengan membuka akses publik akan informasi terhadap kegiatan maupun penggunaan sumber-sumber dana yang diperoleh dari masyarakat.
- d. *Melanjutkan inisiatif sertifikasi dan membangun kode etik bersama*. Sejumlah LSM telah mengambil inisiatif untuk membangun kode etik bersama dan membentuk suatu *umbrella organization* untuk mengimplementasikan dan mengawasi kode etik tersebut. Sejumlah LSM lainnya bermaksud untuk mengembangkan program dan lembaga sertifikasi LSM. Inisiatif-inisiatif ini perlu dilanjutkan dengan menyusun kode etik secara nasional melalui *umbrella organization* yang berskala nasional pula.

Dari uraian-uraian di atas terlihat bahwa ada dua perspektif yang digunakan kalangan LSM dalam melihat penerapan prinsip-prinsip *good (LSM) governance*.

Perspektif *pertama* bertolak dari realitas kehidupan LSM dewasa ini di mana pertumbuhan LSM yang pesat tidak diimbangi dengan kualitas *governance* yang memadai, tidak jelasnya misi serta nilai-nilai yang dianut maupun *objectives* yang ingin dicapai dalam pendirian sesuatu LSM, serta kapasitas profesionalisme dan manajemen yang rendah. Dengan kenyataan-kenyataan seperti ini pada gilirannya akan menyebabkan kredibilitas komunitas LSM Indonesia secara keseluruhan juga rendah.

Pandangan ini menekankan bahwa LSM itu didirikan dengan tujuan-tujuan yang ideal yaitu perwujudan dari semangat filantropi dan altruisme. Yaitu, menaruh kepedulian terhadap orang lain atau kemanusiaan dan memberikan bantuan kepada yang membutuhkan. Dengan perkataan lain apapun program atau bentuk kegiatan yang diselenggarakan LSM ia dilandasi oleh nilai-nilai ideal yang dirumuskan dalam bentuk visi, misi dan tujuan-tujuan organisasi lainnya. Nilai-nilai ini yang disebut dengan nilai-nilai moral perlu dirumuskan secara tertulis dalam suatu kode etik yang berisikan kumpulan aturan yang berisikan prinsip-prinsip moral yang diyakini sebagai yang benar atau salah, baik atau buruk, untuk dilakukan.

Nilai-nilai moral ini perlu diperjuangkan kepada pihak luar dan ke dalam diri LSM sendiri. Kepada pihak luar seperti misalnya kepada pemerintah, donor, kalangan swasta, kelompok masyarakat yang menjadi partisipan program maupun publik yang lebih luas, LSM perlu selalu mempromosikan tujuan keberadaannya dan kepentingan-kepentingannya sehingga visi, misi dan nilai-nilai yang dianut oleh LSM dapat diakomodir oleh semua *stakeholder* tersebut. Sedangkan ke dalam komunitas LSM perlu menjaga bahwa nilai-nilai moral yang diperjuangkan tersebut tidak dirusak oleh satu atau

segelintir LSM atau "organisasi lain yang menamakan dirinya LSM" sehingga dapat merusak integritas dan kredibilitas LSM secara keseluruhan yang pada gilirannya dapat menimbulkan citra negatif LSM.

Kode etik ini merupakan salah satu upaya yang perlu dilakukan LSM untuk "mengatur diri sendiri" (*self-regulation*) di samping *standards for good practices* lainnya.

Apakah LSM dapat dihargai dan dihormati oleh pihak luar dan mempunyai akses yang lebih baik terhadap sumberdaya dari luar di masa-masa yang akan datang, akan semakin ditentukan oleh bagaimana pihak-pihak di luar LSM tersebut melihat LSM telah bekerja secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel berdasarkan nilai-nilai moral.

Elemen kedua dari pendekatan ini adalah dengan mengembangkan gagasan dan instrumen-instrumen sistem akreditasi dan sertifikasi LSM. Sertifikasi ini dimaksudkan sebagai alat untuk membantu meningkatkan "kualitas" LSM dengan menggunakan suatu alat ukur tingkat "kesehatan" sesuatu LSM. Dalam program sertifikasi ini sekurang-kurangnya ada lima elemen, yakni: (a) visi, misi dan tujuan LSM, (b) *internal governance*, (c) manajemen, administrasi dan keuangan, (d) operasionalisasi program dan (e) legitimasi dengan mengembangkan indikator dan *means of verification*-nya. Dengan adanya inisiatif program sertifikasi ini diharapkan dukungan komunitas internasional/donor dan pemerintah, sektor swasta dan masyarakat luas kepada LSM akan semakin meningkat. Misalnya antara lain dari pihak pemerintah akan dapat dilahirkan undang-undang perpajakan yang memberikan insentif kepada sumbangan individual dan publik kepada LSM dan undang-undang yang mendorong perkembangan sektor nirlaba. Diskusi-diskusi tentang wacana ini mulai dibangun di kalangan LSM.

Perspektif *kedua* lebih melihat isu akuntabilitas dan transparansi LSM dihubungkan dengan persoalan-persoalan lebih mendasar yang berhubungan dengan *reason for being*

yang merefleksikan *value-based* dari aktivitas-aktivitas LSM dalam kerangka hak dan tanggungjawab. Pandangan ini berpendapat bahwa akuntabilitas LSM terutama dan yang utama harus dialamatkan kepada mereka yang selama ini disebut sebagai "*constituents/members*", "*beneficiaries*", "*primary stakeholders*", "*target groups*" serta publik yang lebih luas daripada sekedar standar-standar akuntabilitas yang bersifat teknis kepada donor dan pemerintah. Pendekatan ini menekankan kepada akuntabilitas LSM kepada "siapa atau apa yang mereka wakili" atau "dengan siapa mereka bekerja" selama ini. Untuk meningkatkan akuntabilitas LSM maka LSM perlu melibatkan partisipasi *members/constituents/beneficiaries* dalam berbagai pengambilan keputusan yang penting yang menyangkut kepentingan mereka, dengan menempatkan mereka sebagai subyek dan bukan obyek LSM bersangkutan. Antara lain mekanisme akuntabilitas yang dikembangkan adalah berupa keterlibatan *members/constituents/beneficiaries* dalam perumusan visi dan misi LSM, penyusunan program maupun monitoring dan evaluasi program/proyek-proyek LSM serta akses yang seluas-luasnya terhadap informasi tentang apa yang dilakukan atau tidak dilakukan LSM tersebut. Sedangkan keterlibatan publik yang lebih luas dapat dilakukan melalui metode *public opinion polling*, *need assesment* dan sebagainya. Menurut pandangan ini bentuk ideal dari legal status LSM dimasa depan adalah yang bersifat *broad-based membership* dan bukan *non-membership organization* berbadan hukum yayasan seperti sekarang ini.

Dalam pendekatan ini akuntabilitas LSM dihubungkan dengan sumber legitimasi LSM. Derajat legitimasi yang perlu diraih LSM bukanlah sekedar legitimasi legal-formal seperti ketentuan undang-undang yang mengakui keberadaan LSM atau pun dukungan dana dari donor tetapi yang terpenting adalah legitimasi sosial. Yaitu, bagaimana LSM itu diakui keberadaannya, dibenarkan tindakan-tindakannya, didukung (termasuk bantuan dana) serta dilindungi dari tindakan sewenang-wenang negara/pemerintah

Pendekatan ini melihat bahwa berbagai mekanisme akuntabilitas formal yang dicoba dikembangkan melalui pengembangan *self-regulation* secara formal seperti kode etik, sistem sertifikasi, pengembangan kapasitas dan sebagainya tidak lebih daripada solusi teknis atas persoalan akuntabilitas yang seringkali tidak merefleksikan nilai-nilai yang dianut oleh LSM, dan hanya sekedar melayani hubungan antara pemerintah dengan LSM atau donor dengan LSM.

Bahkan dari pandangan-pandangan ini ada yang menuduh gagasan-gagasan tentang kode etik atau pun sistem sertifikasi itu tidak lebih dari sekedar merupakan instrumen-instrumen dari paham neo-liberal untuk melayani kepentingan-kepentingan pemerintah dan kapitalisme internasional. Dalam perspektif ini peran penting dari LSM/OMS justru adalah bagaimana secara berkelanjutan mengawasi "negara dan pasar" dan di pihak lain bekerja untuk kepentingan masyarakat akar rumput.

Program-program Inovatif

Sebagaimana dikemukakan di atas, di dunia LSM Indonesia, baik pada tingkat nasional di Jakarta maupun di berbagai ibukota propinsi, banyak sekali terbentuk berbagai jaringan kerjasama antar LSM. Jaringan-jaringan kerjasama ini dikenal dengan berbagai nama seperti *konsorsium*, *forum*, *koalisi*, *aliansi*, *solidaritas*, *jaringan*, dan lain-lain. Berbagai jaringan ini dibentuk untuk berbagai kebutuhan. Ada yang dibentuk untuk memperjuangkan isu-isu tertentu seperti masalah lingkungan hidup, kehutanan, korupsi, demokrasi, hak asasi manusia, hutang luar negeri, dan sebagainya. Ada pula yang bersifat *ad hoc*. Seringkali ikatan antar peserta jaringan dibuat seinformal mungkin, lebih merupakan forum untuk bertukar pikiran dan untuk menyuarakan sikap bersama mengenai isu tersebut tanpa adanya hubungan yang bersifat hirarkis yang disertai dengan hak-hak dan kewajiban yang jelas dari anggota-anggotanya. Keanggotaan organisasi pun bersifat sangat

longgar yang dapat menghimpun berbagai kalangan LSM yang beranek-ragam tujuan dan program yang dilaksanakannya

Di kalangan LSM Indonesia sampai sekarang ini tampaknya belum ada apa yang disebut dengan *umbrella organizations* yang dari waktu ke waktu berfungsi mewakili kepentingan dan mempromosikan tujuan keberadaan dan kepentingan-kepentingan LSM dalam berhadapan dengan pihak luar serta ke dalam melakukan *capacity building* untuk anggota-anggotanya. Ini agaknya berhubungan dengan sejarah masa lalu LSM Indonesia yang traumatis yang selalu menghindarkan dirinya dari upaya persatuan agar tidak mudah dikooptasi oleh pemerintah otoriter orde baru atau dijadikan kenderaan politik oleh pemimpin-pemimpin LSM yang oportunistis.

Namun dalam tahun-tahun terakhir ini beberapa kalangan LSM yang berpengaruh mulai mengambil inisiatif yang berhubungan dengan isu-isu peningkatan governance LSM.

1. Penyusunan Kode Etik LSM

Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) salah satu LSM nasional yang cukup dikenal di Indonesia sejak awal 2002 telah mengambil prakarsa untuk menyusun dan memberlakukan suatu kode etik dan membentuk asosiasi LSM (*umbrella organization*) khususnya bagi kalangan LSM yang bergerak dalam bidang pengembangan sosial dan ekonomi. Ada tiga tujuan yang ingin dicapai melalui program ini, yaitu:

- Diterimanya oleh komunitas LSM suatu norma-norma moral dan etika yang dikenal dengan nama kode etik, yang dibuat secara tertulis, disepakati dan dijadikan pegangan bersama bagi LSM dalam mengatur dirinya sendiri maupun dalam berhubungan dengan pihak luar. Dengan adanya kode etik ini memberikan kesempatan kepada LSM untuk mengatur dirinya sendiri, menetapkan tujuan, nilai-nilai, kepedulian dan kepentingan bersama.

- Terbangunnya suatu *umbrella organization* baik di tingkat lokal mau pun nasional sebagai usaha bersama untuk memperkuat, melindungi dan membela serta mempromosikan nilai-nilai dan kepentingan LSM dan mewakili mereka dalam berhubungan dengan pihak-pihak di luar dirinya seperti pemerintah, sektor swasta, kalangan donor mau pun publik yang lebih luas.
- Tersusunnya ketentuan-ketentuan pokok yang mengatur *internal governance* suatu LSM yang mengacu kepada sejumlah fungsi dalam kehidupan suatu organisasi. Fungsi tersebut mencakup antara lain: (1) mendefinisikan dan memelihara hubungan antar komponen dalam organisasi LSM seperti pengurus/pengawas, pelaksana, staf, relawan dan dan kelompok sasaran (*beneficiaries*); (2) proses perumusan visi, misi, dan strategi organisasi; (3) menyusun *standard operating procedures (SOP)* untuk efektivitas dan efisiensi sumberdaya organisasi; dan (4) mengintegrasikan organisasi dengan masyarakat luas seperti komunitas lokal, pemerintah, pemberi dana, sumber-sumber keuangan dan media untuk memastikan bahwa organisasi telah bekerja sebagaimana mestinya.

Proses penyusunan kode etik dan pembentukan asosiasi LSM ini dilakukan secara partisipatif melalui serangkaian pertemuan, seminar dan lokakarya dengan kalangan LSM dengan melibatkan *stakeholder* seperti kalangan pemerintah dan sektor swasta. Program diselenggarakan di delapan propinsi di Indonesia dengan melibatkan tidak kurang dari 500 LSM. Ke delapan propinsi tersebut adalah Riau, Sumatera Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Selatan dan Sulawesi Selatan.

Salah satu kegiatan yang dilakukan dalam rangka program adalah mengadakan serangkaian seminar di delapan ibukota propinsi tersebut di atas, dengan tema yang sama, yaitu "Membangun LSM yang Sehat dan Kuat, Demokratis,

Transparan dan Akuntabel: Perspektif Multistakeholder". Di dalam setiap seminar, kalangan pejabat pemerintah, sektor swasta dan lembaga donor telah diminta untuk menyampaikan perspektif mereka mengenai isu-isu akuntabilitas dan transparansi LSM. Juga telah diundang tiga pembicara dari Filipina, sebagai negara di mana kehidupan LSM/OMS-nya relatif sudah sangat berkembang. Antara lain dari CODE-LSM dan *Philippine Council for LSM Certification (PCNC)*. Mereka telah memberikan sumbangannya berupa pengalaman Filipina dalam membangun *umbrella organizations/networks*, menyusun kode etik mau pun meningkatkan kualitas *internal governance* LSM.

Seminar itu sendiri secara umum telah mendorong semakin meningkatnya komunikasi dan hubungan antara stakeholders, khususnya antara pemerintah, sektor swasta dan LSM di Indonesia dalam mencoba saling-memahami peran dan fungsi masing-masing atau pun dalam menjalin dan mengembangkan kerjasama.

Program itu sendiri akhirnya berhasil merumuskan kode etik secara tertulis yang disepakati bersama. Kode etik yang ditanda-tangani oleh sekitar 252 LSM itu berisikan antara lain hal-hal yang berhubungan dengan integritas, akuntabilitas dan transparansi, independensi, anti-kekerasan, kesetaraan gender, pengelolaan keuangan, termasuk tanggungjawab kepada pihak luar seperti kepada *beneficiaries*-nya, pemerintah, lembaga donor, sesama LSM dan publik yang lebih luas. Ada beberapa pasal dalam kode etik tersebut yang dapat dikatakan sangat penting untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi LSM sebagai sektor nirlaba (*non-profit organization*), yang antara lain adalah sebagai berikut:

- Bahwa LSM tidak didirikan dengan orientasi mencari keuntungan untuk dibagi-bagikan kepada pendiri-pendirinya.
- Bahwa LSM didirikan tidak dengan maksud untuk kepentingan pendiri-pendirinya melainkan untuk mengabdikan kepada umat manusia dan kemanusiaan.
- Bahwa semua informasi yang berhubungan dengan misi,

keanggotaan, kegiatan dan pendanaan LSM pada dasarnya bersifat publik, karena itu terbuka untuk diketahui masyarakat luas.

- Bahwa setiap LSM akan melaporkan kegiatan dan keuangannya untuk diketahui masyarakat sekurang-kurangnya sekali dalam setahun.
- Bahwa LSM menerapkan sistem pembukuan dan pelaporan keuangannya sesuai dengan standar-standar akuntansi yang berlaku umum.

Selain kode etik kalangan LSM juga sepakat mendirikan semacam "asosiasi" LSM yang bertanggungjawab dalam mengawasi implementasi kode etik tersebut dan untuk memberikan *capacity building* terhadap LSM yang menjadi anggotanya.

Tantangan ke depan yang dihadapi oleh LSM-LSM yang telah menerima kode etik tersebut adalah bagaimana menerapkannya secara konsisten di dalam organisasi masing-masing dan mengenakan sanksi bagi yang melanggarnya. Sehingga tidak hanya menjadi semacam kesepakatan di atas kertas.

2. Program Sertifikasi LSM

Suatu inisiatif lain sedang diprakarsai oleh Yayasan Satunama, sebuah LSM yang bergerak dalam pendidikan pelatihan dan konsultasi manajemen untuk meningkatkan kapasitas dan kualitas manajemen LSM, dengan melansir suatu program yang diberi nama "Program Sertifikasi LSM Indonesia". Program ini bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas publik dan kinerja manajemen LSM, sehingga semakin banyak dan semakin meningkat kepercayaan mitra kepada LSM dan LSM semakin mampu melayani kelompok dampungannya secara memuaskan.

Dengan diikuti sekitar 50 LSM yang mempunyai pengalaman organisasi dan program lebih dari lima tahun dan yang berlokasi di berbagai propinsi di seluruh Indonesia, program dimulai dengan menyelenggarakan seminar dan lokakarya

nasional di Yogyakarta pada tanggal 4-6 November 2002. Lokakarya kemudian membentuk suatu kelompok kerja yang terdiri dari 12 orang tokoh LSM untuk menyusun program kerja lebih lanjut serta penyusunan instrumen-instrumen yang diperlukan bagi program sertifikasi. Dalam penyusunan instrumen ini program telah mendapatkan masukan berharga dari *Philippine Council for LSM Certification (PCNC)*.

Tim kerja mengadakan pertemuannya pertama pada tanggal 18-22 November di Yogyakarta. Dalam pertemuan tersebut telah dapat dirumuskan visi dan misi program sertifikasi, yaitu:

Visi adalah terbentuknya komunitas LSM yang demokratis, bertanggungjawab, terbuka, berkelanjutan, dipercaya serta didukung oleh masyarakat. Sedangkan pernyataan misinya dirumuskan sebagai: membantu LSM dalam berperilaku secara lebih etis dan bertanggungjawab, mencapai tingkat kinerja lebih baik, memiliki akses yang lebih besar terhadap sumberdaya, dan mendapatkan penerimaan luas dari masyarakat.

Untuk tiga tahun ke depan (2003-2005) kelompok kerja telah merumuskan untuk membangun suatu gerakan sertifikasi LSM dengan terus mendorong kesadaran LSM akan akuntabilitas dan perlunya peningkatan kualitas manajemen LSM sehingga tidak akan mencederai nilai-nilai dan entitas yang dibangunnya dan secara tepat dapat menjawab tantangan-tantangan yang dihadapinya dewasa ini. Gerakan ini juga akan ikut mengambil bagian dalam advokasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kepentingan LSM, khususnya reformasi undang-undang perpajakan yang akan lebih mendorong warganegara individual dan perusahaan untuk memberikan kontribusinya kepada program-program yang dilakukan sektor nirlaba. Untuk 3 tahun ke depan ada 5 kegiatan yang ingin dilaksanakan:

- Tersusunnya instrumen, prosedur dan standar sertifikasi yang teruji,
- Adanya sistem kampanye publik tentang sertifikasi LSM,

- Terbentuknya Lembaga Sertifikasi LSM
- Terselenggaranya advokasi terhadap reformasi undang-undang perpajakan dan undang-undang sektor nirlaba
- Tersusunnya disain program untuk peningkatan kapasitas LSM dan terselenggaranya berbagai bentuk bantuan teknis untuk peningkatan kapasitas LSM tersebut.

Sampai sekarang telah dibentuk tiga tim yang terdiri dari: (1) tim untuk melakukan advokasi terhadap kalangan pemerintah, sektor swasta dan donor untuk melahirkan undang-undang reformasi perpajakan (2) tim yang akan mendiseminasikan gagasan dan menggalang dukungan dari kalangan LSM terhadap program ini: dan (3) tim yang akan merumuskan instrumen-instrumen untuk program sertifikasi tersebut.

Disadari pula bahwa ke depan isu sentral program adalah tetap masalah akuntabilitas dan transparansi LSM dan sertifikasi adalah salah satu instrumen yang ingin dikembangkan.

3. Indeks Kesehatan Masyarakat Sipil

Organisasi lain YAPPIKA suatu aliansi masyarakat sipil untuk demokrasi yang merupakan aliansi sejumlah LSM yang didirikan untuk mengembangkan masyarakat sipil yang demokratis, independen dan menghargai pluralisme; pada pertengahan tahun 2002 mengimplementasikan suatu program untuk menilai tentang kesehatan masyarakat sipil di Indonesia. Hasil penilaian ini kemudian disusun ke dalam apa yang disebut dengan Indeks Masyarakat Sipil berdasarkan indikator-indikator yang dikembangkan oleh CIVICUS.¹⁹ Assesment ini dimaksudkan untuk mengetahui kekuatan dan kelemahan OMS di Indonesia, sehingga OMS dapat mengambil langkah-

¹⁹ CIVICUS adalah suatu organisasi nirlaba tingkat internasional yang menekuni perkembangan masyarakat sipil di berbagai negara dan melakukan advokasi untuk penguatan masyarakat sipil. Keanggotaan dari CIVICUS terdiri dari kumpulan organisasi masyarakat sipil dan individu dari berbagai negara di dunia.

langkah yang diperlukan untuk meningkatkan kapasitasnya dalam melakukan peran-peran untuk meningkatkan praktek-praktek *good governance* termasuk untuk kalangan OMS sendiri.

Kegiatan dilakukan antara lain melalui suatu dialog yang melibatkan spektrum masyarakat sipil yang luas termasuk beberapa *stakeholder* kunci seperti kalangan pemerintah dan sektor swasta. Dialog dilakukan melalui serangkaian lokakarya di beberapa propinsi dan telah melibatkan lebih dari 400 OMS dari seluruh wilayah Indonesia²⁰ Di dalam lokakarya ini sejumlah indikator dirumuskan dan dianalisis oleh peserta untuk menilai tingkat kesehatan OMS yang sesuai dengan karakteristik masing-masing. Ada 4 dimensi yang dianalisis: (1) *structure*, seberapa besar dan aktif OMS tersebut dan apa saja komponennya; (2) *space*, lingkungan sosio politik, legal dan kultural di mana OMS bekerja; (3) *values*, nilai-nilai, norma dan perilaku yang dipromosikan OMS; dan (4) *impacts*, sumbangan OMS terhadap penyelesaian masalah-masalah sosial, politik dan ekonomi yang dihadapi bangsanya.

Indeks Masyarakat Sipil tingkat propinsi tersebut kemudian dibahas dalam suatu seminar nasional yang menghasilkan suatu Indeks Kesehatan Masyarakat Sipil di Indonesia serta menyusun suatu Agenda Aksi untuk 5 s.d 10 tahun ke depan.

4. Perserikatan perempuan HAPSARI: proses membangun legitimasi sosial.

Pada tahun 1990, empat orang perempuan yang berasal dari Desa Sukasari, Kabupaten Deli Serdang, sekitar 60 kilometer dari Medan (ibukota propinsi Sumatera Utara) yang dua diantaranya berprofesi sebagai guru bercita-cita untuk membangun persamaan hak antara kaum perempuan didesanya

²⁰ Ada enam kali lokakarya dilakukan, masing-masing di Yogyakarta untuk kalangan OMS dari wilayah Pulau Jawa, Palembang untuk wilayah Sumatera, Pontianak untuk wilayah Kalimantan, Makassar untuk wilayah Sulawesi dan Jakarta untuk wilayah Jakarta, Bogor dan Bekasi (Jabotabek). Lokakarya untuk masing-masing wilayah menghadirkan sekitar 70 peserta.

dengan mengaktualisasikan diri di dalam masyarakat. Mereka melakukan "pemberontakan dan pencarian identitas perempuan" di tengah-tengah kehidupan keluarga yang sangat patriarkis yang membatasi ruang gerak anak perempuan hanya untuk wilayah domestik.

Mereka kemudian mendeklarasikan berdirinya suatu kelompok kerja yang mereka beri nama dengan "Kelompok Kerja Perempuan Desa". Masing-masing individu di dalam kelompok ini mulai berinteraksi dengan individu dan kelompok-kelompok perempuan yang ada di desanya dan berbagai desa lainnya dengan maksud untuk menumbuhkan kesadaran kolektif kaum perempuan untuk secara bersama-sama membangun organisasi kaum perempuan untuk memperjuangkan kesetaraan dan keadilan gender. Metode kerja dilakukan melalui "pendidikan kritis" dengan melakukan diskusi untuk membongkar kebisuan dan membangun kesadaran perempuan. Gagasan-gagasan mengenai keadilan gender disebar-luaskan kepada masyarakat desa melalui kegiatan-kegiatan program pertanian yang dikelola kaum perempuan secara bersama mau pun melalui media radio komunitas yang dapat ditangkap oleh masyarakat desa.

Untuk mendapatkan legitimasi legal-formal terutama dalam hubungannya dengan pemerintah dan juga untuk memungkinkan mereka mendapatkan akses bantuan dari lembaga-lembaga donor maka pada tahun 1997 kelompok kerja ini mentransformasikan dirinya ke dalam suatu badan hukum yang berbentuk "Yayasan". Untuk itu mereka mengundang beberapa orang luar (perempuan/laki) yang menaruh perhatian terhadap isu kesetaraan gender untuk duduk sebagai Badan Pengurus dan mereka bertindak sebagai Badan Pelaksana. Namun ikatan dengan kelompok-kelompok perempuan tetap dipertahankan.

Pada tahun 1998 Yayasan HAPSARI menyelenggarakan perencanaan strategis (PS) untuk merumuskan visi, misi dan tujuan organisasi HAPSARI. PS diikuti oleh sekitar 15

orang yang terdiri dari Badan Pengurus, Badan Pelaksana, perwakilan dari kelompok-kelompok perempuan yang menjadi *beneficiaries* HAPSARI, serta beberapa LSM lain yang ketika itu mempunyai hubungan kerjasama dengan HAPSARI. Pernyataan misi HAPSARI kemudian dirumuskan sebagai berikut:

- Memperjuangkan dan melakukan pembelaan terhadap kepentingan masyarakat kelas bawah dan mengembangkan kesadaran masyarakat akan hak asasi manusia terutama hak-hak kaum perempuan.
- Menyelenggarakan pendidikan alternatif baik yang bersifat formal mau pun non-formal antara lain dalam bentuk sanggar belajar bagi masyarakat pedesaan.
- Mengembangkan dan memperkuat jaringan antar kelompok dampingan (*beneficiaries*) dan antara HAPSARI dengan organisasi lain yang peduli akan hak asasi manusia terutama hak-hak kaum perempuan.

Dengan adanya badan hukum Yayasan, telah memberikan legalitas kepada HAPSARI untuk lebih leluasa bergerak di masyarakat pedesaan dan mulai banyak mendapatkan bantuan dari lembaga-lembaga donor.

Sementara itu kelompok-kelompok perempuan yang menjadi dampingan HAPSARI kemudian mendirikan suatu organisasi perempuan yang independen di mana Yayasan HAPSARI membantu memfasilitasi dengan dukungan dana. Pada tahun 1999 berdiri Serikat Perempuan Independen (SPI) yang beranggotakan individu-individu kaum perempuan dari berbagai kalangan masyarakat lapis bawah seperti: buruhtani, buruh perkebunan, nelayan dan pedagang kecil dengan wilayah kerja yang mencakup dengan total anggota sebanyak 721 orang. SPI ini kemudian dibagi ke dalam 5 wilayah kerja berdasarkan kabupaten-kabupaten yang ada di Sumatera Utara (Deli Serdang, Labuhan Batu, Simalungun dan Langkat). Masing-masing kabupaten ini kemudian menjadi wilayah kerja

yang independen seperti Serikat Perempuan Independen Kabupaten Deli Serdang dan sebagainya. Yayasan HAPSARI kemudian bekerja bahu membahu dengan memberikan dukungan dana dan moral bagi bekerjanya Serikat Perempuan Independen ini.

Pada bulan September 2001 Serikat Perempuan Independen ini melaksanakan kongresnya yang pertama. Kongres adalah lembaga organisasi yang tertinggi yang merumuskan visi dan misi organisasi serta forum evaluasi dan pertanggungjawaban kepada Anggota. Dalam kongres tersebut disepakati bahwa masing organisasi di tingkat kabupaten tersebut diperkenankan mempunyai struktur dan manajemen organisasi sendiri yang relatif independen antara yang satu dengan yang lainnya.

Pada bulan November tahun 2002 Yayasan HAPSARI sendiri melakukan suatu Rapat Kerja yang merupakan mekanisme organisasi HAPSARI untuk melakukan monitoring, evaluasi, pertanggungjawaban dan penataan ulang mekanisme organisasi secara bersama-sama. Secara khusus rapat kerja tersebut untuk merumuskan disain dan struktur organisasinya yang baru. Dalam pertemuan itu selain diikuti oleh Pengurus Yayasan HAPSARI juga diikuti oleh Pengurus SPI Deli Serdang, SPI Labuhan Batu, SPI Langkat dan SPI Simalungun. Rapat Kerja tersebut kemudian memutuskan bahwa Yayasan HAPSARI melebur dirinya bersama serikat-serikat perempuan yang ada dengan menjadi Federasi, yaitu Federasi Serikat Perempuan Merdeka Sumatera Utara, yang merupakan *umbrella organization* terhadap organisasi-organisasi perempuan tersebut.

Pengalaman HAPSARI ini merupakan contoh bagaimana suatu LSM yang pada mulanya bersifat *non-membership organization* berbadan hukum yayasan, kemudian melebur dirinya menjadi *broad-based membership organization* sehingga memperoleh legitimasi sosial yang lebih.

Tantangan bagi Civil Society

Ada tiga tantangan utama yang dihadapi sektor nirlaba Indonesia ke depan khususnya apa yang kita sebut dengan LSM yang merupakan komponen utama *civil society*. Pertama merumuskan kembali posisi LSM *vis a vis* negara (pemerintah) dan berbagai sektor lainnya di dalam masyarakat. Dengan mulai tumbuhnya demokrasi, kekuasaan pemerintahan negara tidak lagi berada di satu tangan tetapi mulai didistribusikan kepada pusat-pusat kekuasaan yang baru seperti parlemen (legislatif) termasuk di dalamnya partai politik dan lembaga-peradilan (yudikatif). Sikap oposisi kalangan OMS yang selama ini hanya ditujukan kepada pemerintah kini memperluas *front*-nya dengan menempatkan lembaga-lembaga demokrasi (legislatif, yudikatif, partai politik, dan lain-lain) yang baru tumbuh sebagai sasaran kritik yang keras. Sikap yang diambil oleh sementara kalangan LSM yang menempatkan dirinya sebagai pengawas (*watchdog organization*) terhadap semua lembaga-lembaga negara tersebut, dan secara keras membongkar praktek-praktek korupsi yang mereka lakukan sebagainya pada gilirannya telah menempatkan LSM sebagai "musuh bersama". Tuduhan yang banyak ditimpakan kepada kalangan LSM di masa lalu tidak banyak mengalami perubahan. Kalau di masa lalu tuduhan itu dilakukan oleh pemerintah sekarang ditambah lagi oleh partai politik. LSM tetap dicap sebagai "agen kepentingan luar negeri dan menjual kemiskinan" Apalagi di kalangan sebagian LSM juga terdapat praktek-praktek korupsi.

Kalangan partai politik mulai mempertanyakan tentang legitimasi dan representasi LSM. Siapa yang memberikan mandat kepada LSM untuk berbicara atas nama rakyat dan siapa yang menjadi konstituen mereka.

Tanpa mengubah relasi dan interaksi antara OMS dan pemerintah dan sektor-sektor lainnya di dalam masyarakat maka keadaan itu tampaknya tidak menguntungkan bagi perkembangan OMS di masa depan. Yang diperlukan adalah

melakukan suatu *genuine dialogue* antara OMS dengan pemerintah mau pun sektor swasta untuk terciptanya suatu *trust building* dan membangun kepedulian bersama. Ini berarti perubahan-perubahan ke arah Indonesia yang lebih baik dapat dilakukan melalui proses *lobby* dan negosiasi tidak hanya melalui advokasi yang keras maupun demonstrasi di jalanan yang hasilnya seringkali tidak efektif dan bahkan *counter-productive*.

Tantangan *kedua* bagaimana mengurangi ketergantungan LSM terhadap sumber pendanaan yang berasal dari donor luar negeri dan *ketiga* bagaimana membangun kepercayaan publik kepada OMS dengan membangun legitimasi, akuntabilitas dan transparansi LSM. Tantangan *kedua* dan *ketiga* ini barangkali dapat diilustrasikan dengan baik melalui kasus yang menimpa Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI—*Indonesia Legal Aid Foundation*) akhir-akhir ini. YLBHI adalah salah satu LSM terkemuka dalam bidang penegakan hukum, demokrasi dan hak asasi manusia di Indonesia selama tiga dasawarsa keberadaannya. Lembaga ini sedang mengalami kesulitan keuangan yang parah. Dua donor terbesar YLBHI, yaitu Novib dari Negeri Belanda dan Triple 11 (Belgia) bermaksud menghentikan bantuannya kepada YLBHI. Keputusan ini memberikan dampak yang besar bagi aktivitas YLBHI. YLBHI telah mengambil keputusan mengurangi aktivitasnya termasuk mengurangi personalianya. Alasan penghentian bantuan kepada YLBHI adalah terutama berhubungan dengan *internal governance* YLBHI khususnya konflik yang cukup tajam antara *board of trustees* dengan *executive* mengenai cara-cara pengambilan keputusan di YLBHI dalam beberapa tahun belakangan ini.

Ilustrasi di atas sesungguhnya menggambarkan realitas keuangan LSM di Indonesia dewasa ini. Sebagian terbesar LSM Indonesia mempunyai ketergantungan yang sangat tinggi kepada bantuan donor luar negeri. Sehingga kalau bantuan tersebut dihentikan maka akan sangat berdampak terhadap program yang dilaksanakan dan bahkan keberadaan LSM itu

sendiri. Hal ini membawa pemikiran bagaimana di masa-masa yang akan datang LSM Indonesia dapat menggali sumberdana domestik seperti dari publik, pemerintah, termasuk bantuan dana sektor swasta.

Namun demikian untuk dapat merebut kepercayaan publik OMS Indonesia dituntut untuk memperbaiki *governance*-nya. Khususnya hal-hal yang berhubungan dengan legitimasi dan akuntabilitas. Dengan legitimasi dimaksudkan bagaimana sektor masyarakat sipil dapat membuat publik percaya bahwa LSM benar-benar (berdasarkan fakta) bahwa ia telah melakukan apa yang dikatakannya dan dapat membuktikannya, sehingga keberadaan LSM secara sosial diakui dan didukung keberadaannya.

Tentang Penulis

RUSTAM IBRAHIM adalah *Senior Research Associate* pada Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES). Sebelumnya menjabat sebagai Direktur LP3ES selama dua periode (1993-1999). Aktif di kalangan LSM antara lain sebagai Ketua Dewan Pengurus YAPPIKA (Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi), Ketua Pengurus Perhimpunan untuk Studi dan Pengembangan Ekonomi dan Sosial (PERSEPSI) Klaten, Jawa Tengah dan salah seorang pendiri dan Anggota Dewan Pengawas Perhimpunan LP3ES.

Banyak menulis mengenai soal-soal demokrasi dan *civil society*. Antara lain sebagai Editor buku *Agenda LSM Menyongsong Tahun 2000* (LP3ES, 1994), *Mempertimbangkan Kembali Format Politik Orde Baru* (LP3ES, 1997) dan *Strategi Mewujudkan Civil Society* (LP3ES, 1999). Di antara berbagai tulisannya yang didasarkan atas hasil survei dan penelitian antara lain adalah *The Directory of Indonesian Civil Society Resource Organizations* (New York: The Synergos Institute, 2001), *Governance, Organizational Effectiveness and Nonprofit Sector: Country Report* (Manila: Asia Pacific Philanthropy Consortium, 2003) bersama Tom Malik dan Abdi Suryaningati. Juga *Create an Effective of Non-Profit Board: Case Study of PKBI* (Manila: Philippine Business for Social Progress, 1999), *Earned Income for Financial Sustainability in Indonesia: The Dian Desa Foundation* (The Synergos Institute, 2004) dan *Survey on Civil Society Sector and Activities of NGOs in the Fields of Environmental Issues and Education in Indonesia* (Yayasan KEHATI, 2003).

Memperoleh pendidikan *Post-Graduate Diploma* dalam bidang *Rural Development* dari *Institute of Social Studies (ISS)*, The Hague, Negeri Belanda, 1984. Mengikuti banyak pelatihan di luar negeri, antara lain: *Management of Consulting Skills* (University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA, 1988), *Methods and Techniques of Public Polling* (University

of North Carolina, Chapel Hill, N.C., 1992) dan *Training on Civil Society, Democracy and Development*, Institute of Social and Economic Culture (ISEC), Boston University, Boston, MA, 1994.

ABDI SURYANINGATI adalah Wakil Direktur untuk Pengembangan Organisasi dan Hubungan Internasional YAPPIKA, suatu LSM yang merupakan Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi. Sebelumnya menjabat sebagai Direktur Eksekutif YAPIKA (Yayasan Persahabatan Indonesia-Kanada (1994 – April 1997) dan Direktur Eksekutif YAPPIKA (Mei 1997 – Juni 2001). Mempunyai keahlian sebagai konsultan dalam bidang pengembangan organisasi, manajemen dan jaringan LSM, serta fasilitator/pelatih terutama dalam perencanaan strategis, pengembangan program dan analisa konflik. Abdi Suryaningati yang akrab dipanggil dengan nama Yenni adalah salah seorang penulis dan penyunting buku *Tingkat Kesehatan Masyarakat Sipil: Petunjuk Penggunaan Indeks Masyarakat Sipil Civicus* (YAPPIKA dan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2003) dan banyak makalah lainnya. Tamat dari dari Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan Institut Teknologi Bandung (ITB, 1991) dan mengikuti berbagai pendidikan dan pelatihan antara lain: *Community Based Environmental Management Training* (USETI, 1994); *Fundraising Techniques* (Community Development Institute, British Columbia, Canada, 1997); *Leadership for Environment and Development* (LEAD, 1998-2000), *Conflict Management and Peace Building* (University of America, 2001) dan *International Training Course on Facilitation Skills for Community Forestry* (RECOFTC-Bangkok, 2003)

TAUFIQ "TOM" MALIK adalah Direktur Eksekutif Yayasan Rio Tinto, Ketua Dewan Pengelola Yayasan KPC Kutai Timur Bangun Bangsa dan *Deputy Director for Community Relations* PT Rio Tinto Indonesia. Aktif dalam kegiatan-kegiatan filantropi antara lain sebagai Bendahara *Indonesia Business Links (IBL)*, Sekretaris Koalisi untuk Indonesia Sehat dan Anggota Pendiri dan Dewan Eksekutif *Community Development Forum*. Memperoleh pendidikan *Professional Master of Engineering* dari *School of Civil and Environmental Engineering, Cornell University, Ithaca, New York, Amerika Serikat*.