

**DISTORSI PERAN
LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT
DALAM PERSPEKTIF *CIVIL SOCIETY*
DI KABUPATEN GROBOGAN**



TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat
guna memperoleh gelar
Magister Ilmu Politik pada Program Pasca Sarjana
Universitas Diponegoro**

Oleh :

**AGENG NATA PRAJA
NIM. D4B007010**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU POLITIK
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2009**

PENGESAHAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini menyatakan bahwa tesis berjudul :

DISTORSI PERAN LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT DALAM PERSPEKTIF CIVIL SOCIETY DI KABUPATEN GROBOGAN

Yang disusun oleh Ageng Nata Praja, NIM : D4B007010
telah dipertahankan didepan dewan penguji pada tanggal 23 Juni 2009
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima.

Ketua Penguji

Dr. Kushandajani, MA

Sekretaris Penguji

Dra. Puji Astuti, M.Si

Anggota Penguji lain

1. Dr. Reni Windiani, MS

Dr. Reni Windiani, MS

2. Dra. Sulistyowati, M.Si

Semarang, 23 Juni 2009

Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Program Studi Magister ilmu Politik

Ketua Program

Drs. Purwoko, MS

Abstrak

LSM secara umum diartikan sebagai sebuah organisasi yang didirikan oleh perorangan ataupun sekelompok orang yang secara sukarela memberikan pelayanan kepada masyarakat umum tanpa bertujuan untuk memperoleh keuntungan dari kegiatannya. Dalam konsep *civil society* karakteristik LSM yang bercirikan: mandiri dan tidak menggantungkan diri pada bantuan pemerintah, dipandang dapat memainkan peran yang sangat penting dalam proses memperkuat gerakan demokrasi melalui perannya dalam pemberdayaan *civil society* yang dilakukan melalui berbagai aktifitas pendampingan, pembelaan dan penyadaran.

Dalam konsep *civil society*, kondisi masyarakat di Kabupaten Grobogan sangat jauh dari prinsip kemandirian. Independensi masyarakat terhadap pemerintah, yang merupakan prinsip utama dalam membangun *civil society* tidak terlihat. Dominasi pemerintah terlihat jelas dalam perumusan kebijakan, sementara dalam implementasi kebijakan banyak terjadi manipulasi yang merugikan masyarakat.

Dalam kondisi semacam ini seharusnya LSM dapat mengambil peran untuk memperbaiki kondisi yang ada, dalam rangka menciptakan *civil society* yang kuat dan mandiri, melalui peran-peran pemberdayaan masyarakat, advokasi public dan pengawasan kebijakan pemerintahan daerah. Eksistensi dan peran LSM di Kabupaten Grobogan telah memberikan warna dalam upaya-upaya memperkuat *civil society*. Namun tak semua LSM berperan sebagaimana seharusnya, yaitu sebagai pilar hadirnya *civil society*. Beberapa LSM justru melakukan tindakan-tindakan yang menyimpang dari fungsinya.

Dari hasil penelitian, distorsi peran LSM di Kabupaten Grobogan terjadi karena beberapa faktor yaitu: adanya motif mencari keuntungan, ketiadaan sumber dana dan rendahnya profesionalisme, latar belakang profesi aktivis yang beraneka ragam, konsep ideologi yang tidak jelas serta regulasi yang terlalu longgar. Oleh karena itu diperlukan upaya-upaya untuk mengembalikan kembali peran LSM sebagai pilar *civil society* yang dapat dilakukan melalui reposisi internal dan eksternal.

Abstract

Non-Governmental Organization is defined as an organization founded by individual or a group of individuals, which in voluntary, nonprofit manner provide service to common people. In the concept of civil society, the NGO is characterized by independence of governmental aids, playing a significant role in strengthening democratic movement process by empowering the civil society by means of assistance, and advisory activities.

From their prominent status, the NGOs must be able to play roles of improving the current condition, in order to create a strong and independent civil society, by people empowerment, public advocacy, as well as local policies monitoring. The existence and the role of NGOs in Grobogan Regency had contributed good merits to a stronger civil society. However, not all of them had shown such intended manner as some of the NGOs were still deflecting their basic functions.

A study on the roles of the NGOs in Grobogan regency resulted in some unintended role distortions of the organizations in implementing their duties, such as profit-oriented motives, lacking financial resources and professionalism, varied professional background of the activists involved, unclear ideological concepts and loosened regulation that constrained the organizations. Therefore, efforts must be taken into account in order to get the NGOs' roles to their expected track, as the civil society playmaker. The efforts may take forms reposition, either internally or externally.

Kata Pengantar

Puji syukur, penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT karena atas berkat rahmat-Nya, yang telah memberikan nikmat berupa kesehatan dan kekuatan, maka penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Penulisan tesis ini disusun sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk menyelesaikan studi pada Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Dalam penyusunan tesis ini penulis tidak dapat menyelesaikan sendiri tanpa bantuan dari segenap pihak yang telah memberikan bimbingan dan bantuan sehingga penyusunan tesis ini dapat terselesaikan.

Ucapan terima kasih secara khusus penulis sampaikan kepada dosen pembimbing yang telah memberikan arahan selama proses bimbingan dan konsultasi. Ibu Dr. Kushandajani, MA selaku pembimbing I dan Ibu Dra. Puji Astuti, M.Si selaku pembimbing II terima kasih atas semua ilmu yang telah diberikan. Rekan – rekan mahasiswa di MIP Beasiswa Unggulan angkatan 2 tahun 2007; Wahyu, Mbak Diah, Mbak Marlina, Asnawi, Zimam, Hamid, Kris dan yang lainnya yang tidak dapat disebutkan seluruhnya, terima kasih atas dorongan semangatnya. Akbar Sugiarto yang telah membantu selama penelitian, terimakasih atas pengorban waktunya. Para pejabat dan Staf dilingkungan Pemerintah Kabupaten Grobogan, terima kasih atas dukungan dan kerjasamanya. Para pimpinan dan aktivis LSM Grobogan, terima kasih telah berbagi informasi dan pikiran selama penelitian. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu penelitian ini, namun tidak dapat disebutkan seluruhnya.

Penulis sadar bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna, untuk itu kritik dan saran adalah dua kata yang sangat diharapkan untuk lebih meningkatkan kesempurnaan dimasa mendatang. Akhirnya penulis berharap tesis ini dapat memberikan sumbangan bagi dunia akademis maupun Kabupaten Grobogan sebagai lokasi penelitian.

Semarang, Juni 2009

Ageng Nata Praja

Daftar Isi

Abstrak	i
<i>Abstract</i>	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	vii
Daftar Gambar.....	viii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	14
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian	14
BAB II Telaah Pustaka	15
BAB III Metode Penelitian	31
3.1 Jenis dan Sumber Data	32
3.2 Metode Pengumpulan Data	32
3.3 Teknik Analisis Data	33
BAB IV Deskripsi Wilayah Penelitian	34
4.1 Gambaran Umum	34
4.3 Eksistensi Lembaga Swadaya masyarakat di Kabupaten Grobogan	40
BAB V Analisis Distorsi Peran LSM Dalam konsep <i>Civil Society</i>	52
5.1 Masyarakat Kabupaten Grobogan Dalam Konteks <i>Civil Society</i>	52
5.2 Pola Relasi Antara LSM, Masyarakat dan Pemerintah Daerah.....	59
5.3 Distorsi Peran yang dilakukan LSM-LSM Grobogan.....	76
5.3.1 Kasus Penipuan Oknum LSM Terhadap Masyarakat.....	76
5.3.2 Kasus Penyimpangan Proyek SUTET	78
5.3.3 Kasus Pemerasan oleh Oknum LSM	80

5.4. Faktor-faktor Penyebab Terjadinya Distorsi Peran LSM.....	83
5.4.1 Motif Mencari Keuntungan	84
5.4.2 Ketiadaan Sumber Dana dan Rendahnya Profesionalisme.....	85
5.4.3 Ideologi Yang tidak Jelas	86
5.4.4 regulasi Yang Terlalu Longgar	87
5.5 Upaya-Upaya Untuk Penguatan Peran Lsm Dalam Konsep <i>Civil Society</i> ..	89
5.5.1 Reposisi Internal	89
5.5.2 Reposisi Eksternal	91
BAB VI Penutup	94
6.1 Simpulan.....	94
6.2 Saran	96
Daftar Pustaka	98
Daftar Lampiran	101

Daftar Tabel

1. Tabel 1.1 Jumlah Organisasi Non Pemerintah di Kabupaten Grobogan.....	8
2. Table 4.1. Jumlah Produksi Padi di 5 Kabupaten Tertinggi di Jawa Tengah Tahun 2008.....	36
3. Tabel 4.2. Jumlah Produksi Jagung di 5 Kabupaten Tertinggi di Jawa Tengah Tahun 2008.....	36
4. Tabel 4.3. Rincian Anggaran Belanja Langsung APBD Kabupaten Grobogan Tahun 2008 Berdasarkan Urusan.....	38
5. Tabel 4.4. Daftar Nama LSM di Kabupaten Grobogan	41
6. Tabel 5.1. Angka Partisipasi Masyarakat Grobogan Dalam Pemilu	55
7. Tabel 5.2. Ruang Lingkup Kegiatan LSM di Kabupaten Grobogan.....	66
8. Tabel 5.3. Kritik, Tuntutan dan Laporan Penyimpangan Kebijakan Pemerintah Daerah oleh LSM	72

Daftar Gambar dan Bagan

Gambar 4.1 Peta Kabupaten Grobogan.....	34
Gambar 5.2 Pola relasi Antara LSM, <i>Civil Society</i> dan Pemerintah Daerah	75

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Lembaga swadaya masyarakat (LSM) atau sering disebut dengan nama lain *Non Government Organization (NGO)* atau organisasi non pemerintah (Ornop) dewasa ini keberadaannya sangat mewarnai kehidupan politik di Indonesia. Diperkirakan saat ini lebih dari 10.000 LSM beroperasi di Indonesia baik ditingkat nasional, propinsi maupun di tingkat kabupaten/kota, dimana dari tahun ketahun jumlah ini semakin bertambah.¹ Perkembangan politik, demokrasi, pembangunan ekonomi dan kemajuan teknologi informasi merupakan faktor-faktor yang mendorong terus bertambahnya jumlah LSM di Indonesia.

Bergulirnya era reformasi menggantikan era orde baru diikuti pula dengan peningkatan jumlah LSM. Jika pada tahun 1997 ditaksir ada sekitar 4000-7000 LSM, maka pada tahun 2002 jumlah LSM menurut Departemen Dalam Negeri menjadi sekitar 13.500 LSM.² Iklim segar yang dibawa oleh angin reformasi menciptakan keleluasaan yang luas dalam upaya-upaya penyaluran aspirasi. Kebebasan menyampaikan pendapat, berekspresi, berserikat dan berkumpul dijamin penuh oleh undang-undang. Dominasi pemerintah pada masa orde baru yang dijalankan melalui depolitisasi atau partisipasi terkontrol yang bertujuan untuk menjamin hegemoni pemerintah dan mengontrol masyarakat melalui pembatasan kegiatan partai politik dan organisasi sosial dengan dalih menciptakan kestabilan politik, semakin terkikis oleh tuntutan-tuntutan untuk mengurangi

¹ Muhammad AS Hikam, *Demokrasi dan Civil Society*, LP3ES, Jakarta, 1999, Hal. 6.

² Kompas 13 Januari 2003 dalam *NGO ditengah Kepungan Kepentingan Global*, <http://lafadl.wordpress.com/2006/07/15/ngo-di-tengah-kepungan-kepentingan-global/>.

fungsi kontrol pemerintah terhadap masyarakat dan dilain pihak meningkatkan kemandirian masyarakat dalam segala aspek kehidupan yang meliputi bidang politik, ekonomi, sosial-budaya dan bidang-bidang lainnya.

Ruang politik yang semakin terbuka lebar pada era reformasi, seiring dengan diberikannya kebebasan yang luas memberikan kesempatan pada kelompok-kelompok masyarakat untuk berekspresi dalam berbagai bentuk organisasi sosial politik non pemerintah dengan mengusung berbagai asas dan tujuan masing-masing. Tidak ada lagi hegemoni ideologi yang dijalankan lewat berbagai undang-undang yang mendudukan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi setiap organisasi seperti pada masa orde baru yang menyebabkan aktifitas LSM dan organisasi sosial politik lainnya berada dalam ruang yang sempit., Partai-partai politik dengan latar belakang berbagai ideologi bermunculan, dengan dimulainya era kebebasan ini. Organisasi-organisasi sosial politik termasuk LSM tumbuh dengan subur.

LSM secara umum diartikan sebagai sebuah organisasi yang didirikan oleh perorangan ataupun sekelompok orang yang secara sukarela memberikan pelayanan kepada masyarakat umum tanpa bertujuan untuk memperoleh keuntungan dari kegiatannya. Menurut Budi Setyono, LSM merupakan lembaga/organisasi non partisan yang berbasis pada gerakan moral (*moral force*) yang memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan politik. LSM dipandang mempunyai peran signifikan dalam proses demokratisasi. Jenis organisasi ini diyakini memiliki fungsi dan karakteristik khusus dan berbeda dengan organisasi pada sektor politik-pemerintah maupun swasta (*private sector*),

sehingga mampu menjalankan tugas tertentu yang tidak dapat dilaksanakan oleh organisasi pada dua sektor tersebut.³

Berbeda dengan organisasi politik yang berorientasi kekuasaan dan swasta yang berorientasi komersial, secara konsepsional, LSM memiliki karakteristik yang bercirikan: nonpartisan, tidak mencari keuntungan ekonomi, bersifat sukarela, dan bersendi pada gerakan moral. Ciri-ciri ini menjadikan LSM dapat bergerak secara luwes tanpa dibatasi oleh ikatan-ikatan motif politik dan ekonomi. Ciri-ciri LSM tersebut juga membuat LSM dapat menyuarakan aspirasi dan melayani kepentingan masyarakat yang tidak begitu diperhatikan oleh sektor politik dan swasta.

Kemunculan LSM merupakan reaksi atas melemahnya peran kontrol lembaga-lembaga Negara, termasuk partai politik, dalam menjalankan fungsi pengawasan ditengah dominasi pemerintah terhadap masyarakat. Sehingga pada awal sejarah perkembangan lahirnya LSM, terutama yang bergerak dibidang sosial politik, tujuan utama pembentukan LSM adalah bagaimana mengontrol kekuasaan Negara, tuntutan pers yang bebas, tuntutan kebebasan berorganisasi, advokasi terhadap kekerasan Negara dan kebijakan-kebijakan yang merugikan rakyat. Pada masa orde baru LSM menjadi sebuah kelompok kritis yang memberikan tekanan pada pemerintah. Meuthia Ganie-rochman menyebut pola hubungan LSM pada masa ini sebagai pola hubungan yang konfliktual, dimana dari sisi pemerintah juga berupaya mencampuri dan mempengaruhi organisasi, cara kerja dan orientasi LSM⁴.

³ Budi Setiyono, Pengawasan Pemilu oleh LSM, Suara merdeka, 15 oktober 2003

⁴ Meuthia-Ganie-Rochman dalam Maruto MD dan Anwari WMK (ed.) *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta, 2002 Hal. 182

Namun dalam sistem politik yang demokratis, LSM dan pemerintah dapat bersama-sama memberikan sumbangan penting dalam hal peningkatan hak-hak rakyat. Perubahan yang dibawa era reformasi menyebabkan wajah kekuasaan menjadi tidak sesolid dulu, sehingga masyarakat mempunyai kesempatan yang lebih besar untuk mengungkapkan pikiran dan tuntutan. Dengan kehidupan politik yang lebih demokratis saat ini, membuat banyak LSM mulai meninggalkan strategi konfrontatif dengan pemerintah, dengan cara berusaha menjalin kerjasama dengan pemerintah ketika peluang politik tersedia. LSM saat ini tidak lagi memandang pemerintah setajam dulu, meskipun demikian masih terdapat kesadaran luas dikalangan LSM bahwa pemerintah tetap potensial menjadi pengekang rakyat.⁵

Menurut Afan Gaffar, LSM mempunyai peran yang sangat besar dalam kehidupan masyarakat dan melihat LSM sebagai alternatif untuk munculnya *civil society*⁶. Muhammad AS Hikam memandang bahwa LSM dapat memainkan peran yang sangat penting dalam proses memperkuat gerakan demokrasi melalui perannya dalam pemberdayaan *civil society* yang dilakukan melalui berbagai aktifitas pendampingan, pembelaan dan penyadaran⁷. Berbicara mengenai LSM sesungguhnya tidak bisa dipisahkan dari *civil society*, karena LSM merupakan tulang punggung dari *civil society* yang kuat dan mandiri. Sedangkan pemberdayaan *civil society* merupakan *sine qua non* bagi proses demokratisasi di Indonesia.⁸

⁵ Meuthia Ganie-Rochman dalam Maruto MD dan Anwari WMK (ed.) *Op. cit.*, Hal. 183.

⁶ Affan Gafar. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2006, Hal. 205.

⁷ Muhammad AS Hikam. *Op. cit.*, Hal.. 256.

⁸ Muhammad AS Hikam. *Op. cit.*, Hal. 256

Konsep mengenai *civil society* sendiri dapat diartikan sebagai suatu tatanan sosial atau masyarakat yang memiliki peradaban (*civilization*) dimana didalamnya terdapat asosiasi warga masyarakat yang bersifat sukarela dan terbangun sebuah jaringan hubungan berdasarkan berbagai ikatan yang sifatnya independen terhadap negara. Kegiatan masyarakat sepenuhnya bersumber dari masyarakat itu sendiri, sedangkan negara hanya merupakan fasilitator. Akses masyarakat terhadap lembaga negara dijamin dalam *civil society*, artinya individu dapat melakukan partisipasi politik secara bebas. Warga Negara bebas mengembangkan dirinya secara maksimal dan leluasa dalam segala aspek kehidupan yang meliputi bidang ekonomi, politik, sosial, budaya dan bidang-bidang lainnya.

Menurut Einstadt dalam Afan Gaffar *civil society* memiliki empat komponen sebagai syarat; *pertama* Otonomi, *kedua* akses masyarakat terhadap lembaga Negara, *ketiga* arena publik yang bersifat otonom dan *keempat* arena publik yang terbuka bagi semua lapisan masyarakat⁹. Berdasarkan komponen-komponen tersebut, *civil society* mempersyaratkan adanya organisasi sosial politik dan kelompok kepentingan yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi. Diantara organisasi sosial dan politik yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi adalah LSM dan media massa. LSM memiliki tingkat keleluasaan bergerak, serta kebebasan dan kemandirian yang cukup tinggi yang dapat dijadikan sumber daya politik yang potensial dalam menyiapkan *civil society*.

Dalam artian *civil society* sebagai suatu ruang publik antara negara dan masyarakat. Kekuasaan Negara dibatasi didalam ruang publik oleh partisipasi

⁹ Affan Gafar. *Op. cit.* Hal. 180.

politik masyarakat dalam rangka pembentukan kebijaksanaan publik. Dalam konteks ini LSM cukup potensial ikut menciptakan *civil society* karena dengan kemampuannya yang mampu mengisi ruang publik.

Kabupaten Grobogan merupakan salah satu kabupaten besar di Jawa Tengah. Kabupaten Grobogan memiliki luas wilayah terluas kedua di Jawa tengah setelah Kabupaten Cilacap dan jumlah penduduk sekitar 1,3 juta jiwa¹⁰. Namun, kabupaten yang sebagian besar penduduknya masih menandalkan hidup pada sektor pertanian ini taraf hidup rakyat dan kualitas pembangunannya masih jauh tertinggal dibandingkan kabupaten lain di Jawa Tengah¹¹. Mengapa pembangunan di Kabupaten Grobogan masih tertinggal, tidak terlepas dari berbagai macam persoalan ekonomi, sosial dan politik. Berbagai isu mengenai partisipasi politik, kesenjangan sosial, pemberdayaan masyarakat, kebijakan pembangunan sampai dengan penyimpangan proyek dan penanganan korupsi menjadi perhatian serius sebagian elemen masyarakat. Kondisi masyarakat sangat jauh dari konsep *civil society* yang mempersyaratkan adanya kemandirian, kebebasan dan keleluasaan dalam masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan yang juga menjadi salah satu ciri dari *civil society* sangatlah tidak memadai. Misalnya dalam kasus Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Baik Musrenbang di tingkat kecamatan maupun kabupaten memang dilaksanakan dengan mengundang elemen masyarakat, hasil Musrenbang juga dituangkan dalam dokumen resmi.

¹⁰ BPS Kabupaten Grobogan tahun 2007

¹¹ Data BPS Kabupaten Grobogan tahun 2007 menunjukkan sebanyak 462.297 atau 33.1% dari jumlah penduduk tergolong miskin, PAD kurang dari 10% APBD, sementara data BPS Jateng Tahun 2008 PDRB Grobogan hanya 1 % dari PDRB Provinsi Jateng.

Namun proyek-proyek dan kegiatan yang tertuang dalam APBD justeru tidak memperhatikan hasil-hasil Musrenbang.¹²

Dalam kondisi semacam ini seharusnya LSM dapat mengambil peran untuk memperbaiki kondisi yang ada, dalam rangka menciptakan *civil society* yang kuat dan mandiri. Menurut Adi Suryadi LSM dapat memilih sikap *pertama* sebagai kekuatan pengimbang (*countervailing power*). Peranan ini tercermin pada upaya LSM mengontrol, mencegah, dan membendung dominasi dan manipulasi pemerintah terhadap masyarakat. Peranan ini umumnya dilakukan dengan advokasi kebijakan lewat lobi, pernyataan politik, petisi, dan aksi demonstrasi. *Kedua*, sebagai gerakan pemberdayaan masyarakat yang diwujudkan lewat aksi pengembangan kapasitas kelembagaan, produktivitas, dan kemandirian kelompok-kelompok masyarakat, termasuk mengembangkan kesadaran masyarakat untuk membangun keswadayaan, kemandirian, dan partisipasi. Peranan ini umumnya dilakukan dengan cara pendidikan dan latihan, pengorganisasian dan mobilisasi masyarakat. *Ketiga*, sebagai lembaga perantara (*intermediary institution*) yang dilakukan dengan mengupayakan adanya aksi yang bersifat memediasi hubungan antara masyarakat dengan pemerintah atau negara, antara masyarakat dengan LSM dan antar LSM sendiri dengan masyarakat. Peranan ini umumnya diwujudkan melalui cara lobi, koalisi, surat menyurat, pendampingan, dan kerjasama antar actor¹³.

Di kabupaten Grobogan sendiri berdasarkan data dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat

¹² Pernyataan seorang Pejabat Eselon IV di Bappeda Grobogan pada tanggal 22 Mei 2009.

¹³ Culla, Adi Suryadi, *Masyarakat Sipil dalam Perspektif Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia Studi Kasus Walhi dan YLBHI dalam Era Orde Baru*. Ringkasan Disertasi. Bidang Studi Ilmu Politik Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2005. Hal. 14-15

(Dispermas, Kesbang & Linmas), terdapat 191 organisasi non pemerintah termasuk LSM yang diklasifikasikan oleh Dispermas, Kesbang & Linmas berdasarkan jenis organisasinya sebagai berikut;

Tabel 1.1
Jumlah Organisasi Non Pemerintah di Kabupaten Grobogan

No	Jenis Organisasi	Jumlah
1.	LSM	35
2.	Yayasan sosial	11
3.	Organisasi Kemasyarakatan Islam	1
4.	Organisasi Kemasyarakatan Katholik	7
5.	Organisasi Kemasyarakatan Hindu	1
6.	Organisasi Kemasyarakatan Budha	8
7.	Organisasi kepemudaan	23
8.	Organisasi berdasarkan kesamaan Profesi	53
Jumlah		193

Sumber: Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Grobogan Tahun 2008.

Dari data diatas dapat kita lihat bahwa secara kuantitatif organisasi non pemerintah di Kabupaten Grobogan bisa dikatakan cukup banyak. Secara tidak langsung dilihat dari kuantitas setidaknya mencerminkan adanya kebebasan dan antusiasme berekspresi yang cukup baik. Berdasarkan perspektif *civil society* menurut Einstadt, paling tidak salah satu syarat dasar munculnya *civil society* telah terpenuhi.

Berdasarkan kategorisasi oleh Dispermas, Kesbang dan Linmas Kabupaten Grobogan tersebut terdapat 35 organisasi yang dikategorikan sebagai LSM, yaitu organisasi non pemerintah yang bergerak dibidang pemberdayaan dan pengembangan masyarakat, pengawasan pemerintahan dan advokasi.

Sebagai sebuah kabupaten yang bersandar pada sektor pertanian dan sebagian besar penduduknya tinggal di perdesaan, LSM yang bergerak dibidang pemberdayaan dan pengembangan masyarakat jumlahnya cukup banyak. LSM-LSM yang bergerak dibidang pemberdayaan masyarakat diantaranya adalah; Lembaga Penelitian, Pengembangan dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (LP3ER), Pusat Usaha Muammat, Bakti Tani, Lembaga Pengembangan Pertanian Mandiri (LPPM), Lembaga Kajian Koperasi Indonesia (LKKI), Rukun Makmur, Advokasi dan Pengembangan Ekonomi Sosial (ADVISS), Yayasan Hadi Abdul Wahab (YAHAB), *Creative Inovative Empowering* (CIE), Bina Akses, Dharma Mukti, Darma Bakti Sejahtera, Bakti Insani dan Tani Mandiri. Usaha yang dilakukan umumnya untuk menguatkan dan memberdayakan sektor pertanian dan usaha kecil. Diantaranya beberapa langkah kongkrit yang dilakukan LSM di Grobogan dengan mendesak Bupati Grobogan supaya membuka distributor Urea Pril baru dalam jumlah besar untuk mendukung sector pertanian dan perbaikan nasib petani.

Sementara LSM yang mengambil posisi bidang pengawasan tidak kalah penting perannya. LSM-LSM yang memiliki ruang lingkup kegiatan pengawasan pemerintahan dan advokasi diantaranya adalah; Yayasan Masyarakat Peduli, Madani, Mega Nusantara, Mahardika Merah Putih, Jaga Adi Buana, Bina Insani, *Grobogan Corruption Watch* (GCW), *Grobogan Centre*, Gerakan Masyarakat Berdikari (GEMADIKA), LSM Anak Bangsa, Lembaga Peduli Perempuan dan Anak (LP2A), Amanat Rakyat Peduli Demokrasi Indonesia, Warga Jaya Indonesia, Transparansi Indonesia, Lembaga Komunikasi Badan Perwakilan Desa (LK-BPD) dan Swara Bumi Permadani. Beberapa aksi telah dijalankan dalam

rangka pengawasan kebijakan pemerintah daerah, sebagaimana yang dilakukan *Grobogan Corruption Watch* pada tahun 2005 yang melaporkan adanya indikasi korupsi pada proyek-proyek pemerintah daerah ke KPK, Polda dan presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Proyek-proyek yang dilaporkan bermasalah yang terjadi pada tahun anggaran 2003 hingga 2005, antara lain adalah dugaan *mark up* proyek penataan lingkungan gedung DPRD yang mencapai Rp 7,6 miliar lebih, pembangunan jalan beton Gajah Mada Rp 8,9 miliar, pengadaan buku Balai Pustaka (BP) Rp 36,6 miliar, pembangunan gedung Setda Rp 18,6 miliar, pengadaan motor dinas, pengadaan mobil dinas, pengadaan pakaian dinas, proyek Waduk Sanggeh, dan rehabilitasi Masjid Baitul Makmur Purwodadi, proyek penataan Stadion Krida Bakti Simpanglima, dan pembangunan kantor Dinas Kesehatan dan RSUD.

Sementara itu LSM Madani Grobogan dengan ruang lingkup kegiatan pemberdayaan masyarakat, advokasi publik & *monitoring development program* cukup aktif menyoroti pelaksanaan kebijakan dan pembangunan di Kabupaten Grobogan. Beberapa kebijakan pemerintah daerah yang menjadi perhatian LSM ini antara lain proses distribusi pupuk, pembangunan fisik, pelaksanaan Jamkesmas hingga kebijakan SOTK.¹⁴

Namun belakangan muncul kesan negatif tentang perilaku beberapa LSM. Beberapa laporan menunjukkan bahwa banyak orang mendirikan LSM hanya digunakan sebagai kedok untuk mencari keuntungan semata.¹⁵ Sejumlah kalangan birokrat mengeluhkan perilaku sejumlah anggota LSM yang mendatangi mereka. Di depan para pejabat pemerintah daerah mereka mengungkapkan apa yang

¹⁴Situs resmi LSM Madani Grobogan, <http://lsm-madanigrobogan.blogspot.com>

¹⁵ Ada beberapa kasus yang menunjukkan penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan LSM yang dimuat dalam media massa misalnya kasus penipuan oleh LSM di harian Target News.

mereka sebut sebagai penyimpangan, kecurangan atau korupsi yang merugikan negara disertai dengan ancaman untuk melaporkan ke aparat hukum. menjadi Bahan “eksploitasi” mereka umumnya adalah implementasi kebijakan pemerintah daerah dan pelaksanaan proyek-proyek APBD. Namun tendensi dari aksi mereka ujung-ujungnya bisa dikatakan sebagai upaya pemerasan untuk mencari keuntungan pribadi. Tuntutan dan ancaman bisa dicabut begitu saja setelah melalui kompromi tertentu. Pada kenyataannya peran LSM telah digadaikan demi kepentingan pribadi.¹⁶

Kasus lainnya ada seorang oknum pimpinan LSM yang meminta uang kepada salah seorang warga dengan iming-iming untuk memasukan menjadi tenaga honorer disebuah kantor pemerintah. Mungkin karena merasa memiliki posisi tawar untuk melakukan lobi di birokrasi, oknum LSM tersebut menawarkan jasa dengan meminta imbalan uang sebesar 15 juta Rupiah, yang dibayarkan dalam dua tahap. Kasus tersebut terungkap ketika warga tersebut ditolak menjadi tenaga honorer karena peraturan pemerintah menyebutkan bahwa sampai dengan tahun 2009 tidak ada pengangkatn tenaga honorer baru. Ketika dikonfirmasi oknum pimpinan LSM tersebut berdalih bahwa uang sebesar 15 juta Rupiah yang diterima merupakan biaya konsultasi.

Sementara itu dari kegiatan pengadaan tanah untuk proyek pembangunan menara saluran utama tegangan ekstra tinggi (SUTET) di kabupaten Grobogan, pada tahun 2004, dari hasil audit Bidang Investigasi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Jateng yang telah diserahkan ke Polres Grobogan pada awal Januari 2009 ditemukan adanya kerugian negara sebesar Rp. 3,8 milyar.

¹⁶ Pernyataan seorang Pejabat Eselon III di Sekretariat Daerah.

Kerugian tersebut berasal dari selisih antara harga yang dibayarkan PLN dengan yang diterima masyarakat melalui sebuah LSM penghubung.

Selanjutnya jika dilihat dari segi *outcome* kegiatan, meskipun dari sisi kuantitatif jumlah LSM di Kabupaten Grobogan relative besar, namun berdasarkan pengamatan dilapangan belum tampak adanya kontribusi yang signifikan dari usaha-usaha yang telah dilakukan oleh LSM. Mereka umumnya membuat agenda-agenda yang diklaim merepresentasikan masyarakat, namun ketika muncul godaan dari pembuat kebijakan mereka dapat dengan mudah meninggalkan masyarakat. Abas Al-Jauhari menyebutnya sebagai problem keterputusan (*disconnection*) yang biasanya ditemukan dalam hubungan antara LSM dan masyarakat atau komunitas¹⁷.

Berbagai problematika yang melibatkan LSM-LSM Grobogan ini bisa saja memunculkan degradasi kepercayaan publik, karena sesungguhnya banyak sekali tantangan yang harus dihadapi oleh LSM baik internal maupun eksternal. Dari sisi internal misalnya inefisiensi manajemen, pertikaian antar aktivis, transparansi dan sebagainya. Selain itu masalah sumber dana merupakan tantangan utama yang harus dihadapi LSM, dan sudah terlihat ditingkat nasional bahwa ada LSM yang memilih merubah arah ideologis sesuai dengan penyandang dananya. Profesionalisme LSM juga patut dipertanyakan karena sudah bukan rahasia lagi bahwa banyak LSM yang tidak memiliki kantor dan sekretariat tetap yang jelas. Belum lagi standar gaji yang minimalis, sehingga banyak kalangan LSM yang memilih berkompromi dengan pemerintah ketika peluang politik tersedia. Kondisi ini sejalan dengan istilah yang diangkat oleh Indra J. Piliang yang

¹⁷ Abas Al Jauhari, *Refleksi Tentang Hubungan NGO Dengan Pemerintah*

menggambarkan kondisi LSM yang carut-marut, sehingga diperlukan adanya evaluasi atas kinerja LSM¹⁸. Fahmi Panimbang justeru menyebutkan bahwa banyak LSM yang malah berperan memperlemah gerakan rakyat dan melakukan kegiatan yang kontra-produktif.¹⁹ LSM seperti ini bukannya menjadi tulang punggung *civil society* namun sebaliknya justeru semakin memperlemah.

Penyimpangan-penyimpangan perilaku LSM dan berbagai permasalahan yang dihadapi oleh LSM sebagaimana dipaparkan diatas, menunjukkan telah terjadi distorsi terhadap peran yang seharusnya dijalankan oleh LSM dalam pola relasinya dengan pemerintah dan masyarakat. Ada cukup banyak LSM-LSM di Kabupaten Grobogan dengan masing-masing ideologi, ruang lingkup kegiatan dan peranan yang berbeda-beda. Beberapa LSM konsekuen dengan tujuan utama mereka, namun sebagian lagi telah menyimpang dari konsep peran dan fungsi LSM yang seharusnya, sehingga diperlukan adanya upaya-upaya untuk memperkuat kembali peran LSM dalam konteks *civil society*. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui mengenai pola relasi antara LSM, pemerintah dan masyarakat serta penyebab terjadinya distorsi terhadap peran yang seharusnya dilaksanakan oleh LSM di kabupaten Grobogan dalam konteks *civil society*. Penelitian ini akan dibatasi untuk ruang lingkup periode penelitian pada masa setelah reformasi.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pemaparan diatas, maka rumusan masalah penelitian yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah :

¹⁸ Indra J. Piliang, *Otokritik Terhadap LSM, Suara Pembaruan*, 15 September 2006

¹⁹ Fahmi Panimbang, *LSM dan Lemahnya Akuntabilitas Mereka*, <http://indoprogress.blogspot.com/2006/09/lsm-dan-lemahnya-akuntabilitas-mereka.html>

- a. Bagaimanakah pola relasi antara lembaga swadaya masyarakat, pemerintah daerah dan masyarakat di Kabupaten Grobogan dalam konteks *civil society*?
- b. Mengapa terjadi distorsi peran lembaga swadaya masyarakat di Kabupaten Grobogan?
- c. Bagaimanakah upaya-upaya untuk menguatkan kembali peran LSM dalam konteks *civil Society* di Kabupaten Grobogan?

3. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Kegiatan penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

- a. Pola relasi lembaga swadaya masyarakat, pemerintah daerah dan masyarakat di Kabupaten Grobogan dalam konteks *civil society*.
- b. Mengidentifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya distorsi peran lembaga swadaya masyarakat di Kabupaten Grobogan.
- c. Merumuskan upaya-upaya untuk menguatkan kembali peran LSM dalam konteks *civil Society* di Kabupaten Grobogan.

Penelitian ini berusaha melengkapi penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan lembaga swadaya masyarakat. Diantaranya yang dilakukan oleh Mansour Fakhri, dengan tema masyarakat sipil untuk transformasi sosial, pergolakan ideology LSM Indonesia. Penelitian-penelitian yang dilakukan oleh Meuthia Ganie-Rochman, dan buah pemikiran dari Afan Gaffar serta Muhammad AS Hikam juga banyak mengilhami penyusunan penelitian ini. Penelitian ini berusaha merangkum dan melengkapi penelitian sebelumnya mengenai peran LSM, namun dalam tataran local.

Penelitian ini diharapkan akan bermanfaat untuk membuka wacana penelitian lebih lanjut terutama kajian tentang Lembaga Swadaya Masyarakat secara umum dan khususnya di Kabupaten Grobogan, khususnya bagi LSM dalam mengkaji strategi lebih lanjut dalam mewujudkan masyarakat Kabupaten Grobogan yang lebih baik dalam konteks *civil society*.

BAB II

TELAAH PUSTAKA

Konsep kekuasaan menurut ilmuwan politik yang beraliran pluralis menyatakan bahwa kekuasaan tidak lagi terkonsentrasi pada satu kelompok atau kelas, melainkan menyebar dalam berbagai kelompok kepentingan yang saling berkompetisi untuk mendapatkan kekuasaan. Dalam konsep pluralisme digambarkan bahwa masyarakat bukanlah tersusun dari individu, akan tetapi dibentuk oleh kelompok. Kelompok dianggap sebagai unit dasar dari masyarakat.²⁰

Menurut Bentley dalam Varma kelompok sosial dinyatakan sebagai suatu aktifitas massa dan bukannya suatu kumpulan manusia. Kelompok didefinisikan sebagai suatu porsi manusia tertentu dalam suatu masyarakat yang diambil bukan sebagai suatu massa fisik yang terpisah dari massa manusia lain, tetapi sebagai suatu massa tindakan, yang tidak menutup kemungkinan orang-orang yang berpartisipasi di dalamnya untuk berpartisipasi juga dalam aktifitas-aktifitas kelompok lain. Kelompok menjadi suatu aktifitas dari massa, namun yang menjadi pertanyaan adalah apa yang menggerakkan aktifitas ini²¹.

Bentley lebih lanjut mengajukan konsep mengenai kepentingan yang merupakan perilaku yang dihadapi, menyangkut suatu tuntutan atau tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh satu kelompok atas kelompok-kelompok tertentu dalam suatu sistem sosial. Jadi kelompok merupakan suatu aktifitas massa yang diarahkan oleh kepentingan dan sistem sosial, berisikan sejumlah besar kelompok, yang menandai arena bagi aktifitas kelompok. Maka dari itu ide kepemimpinan

²⁰ Arbi Sanit, *Swadaya Politik Masyarakat*, CV. rajawali, Jakarta, 1985. Hal. 35.

²¹ S.P. Varma, *Teori Politik Modern*, RajaGrafindo, Jakarta, 2007. Hal. 225.

oleh Bentley secara integral dihubungkan dengan teori kelompok. Kepentinganlah yang mengorganisasikan kelompok tersebut²².

Arbi Sanit menyatakan adalah kepentingan yang mendorong terbentuknya jalinan aktifitas individu-individu sehingga terbentuk kelompok. Interaksi suatu kelompok dengan kelompok lainnya dilandaskan pada kepentingan atau berbagai kepentingan yang telah disadari oleh segenap warga kelompok. Kepentingan diartikan sebagai sikap bersama dari warga suatu kelompok mengenai satu atau beberapa tuntutan yang selayaknya dilakukan terhadap kelompok lainnya dalam masyarakat²³.

Salah satu bentuk khusus dari kelompok adalah apa yang disebut oleh Arbi Sanit sebagai gerakan masyarakat.²⁴ Yang membedakan antara gerakan masyarakat dengan bentuk-bentuk kelompok kepentingan yang lain adalah pada kecenderungan untuk mengutamakan kepentingan ataupun tujuan yang bersifat materi atau non materi. Gerakan masyarakat lebih meraih tujuan non materi daripada menarik keuntungan materi. Tujuan-tujuan kelompok masyarakat yang lain lebih dinikmati secara langsung oleh anggota kelompok. Sedangkan penikmatan hasil perjuangan gerakan masyarakat terbuka bagi siapapun tanpa perlu mempunyai ikatan aktifitas dengan gerakan masyarakat yang memproses usaha peraihannya.

Seiring dengan semakin berkembang dan kompleksnya masyarakat, baik gerakan masyarakat maupun kelompok kepentingan yang lain memperlakukan organisasi sebagai salah satu sarana perjuangan untuk mencapai tujuan atau sasaran yang disepakati. Gerakan masyarakat yang terorganisir dikenal sebagai

²² S.P. Varma, Op. Cit. Hal. 225

²³ Arbi sanit. Op. Cit. Hal. 37.

²⁴ Ibid

organisasi kemasyarakatan dengan ciri-cirinya yaitu organisasi diluar organisasi pemerintahan, tidak bermotif keuntungan dalam kegiatannya, lebih melibatkan anggota dalam kegiatannya, keanggotaan yang bersifat massal, melakukan kegiatan politis disamping perjuangan teknis keorganisasian, serta cukup berkepentingan akan ideologi.²⁵ Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) merupakan salah satu bentuk organisasi kemasyarakatan.

Pada umumnya Lembaga Swadaya Masyarakat adalah sebuah organisasi yang didirikan oleh perorangan ataupun sekelompok orang yang secara sukarela yang memberikan pelayanan kepada masyarakat umum tanpa bertujuan untuk memperoleh keuntungan dari kegiatannya. Sebutan LSM sendiri merupakan pengembangan dari istilah Ornop (organisasi non pemerintah) yang merupakan terjemahan langsung dari istilah bahasa Inggris Non Government Organization (NGO).

Dalam arti umum, pengertian LSM mencakup semua organisasi masyarakat yang berada diluar struktur dan jalur formal pemerintahan, dan tidak dibentuk oleh dan merupakan bagian dari birokrasi pemerintah. Karena cakupan pengertiannya terlalu luas, beberapa tokoh LSM generasi pertama mencari padanan yang pas atas istilah NGO. Pada masa awal perkembangannya, sejumlah kalangan LSM mengkritik penggunaan kata LSM sebagai terjemahan NGO dengan alasan bahwa istilah tersebut adalah bentuk penjinakkan terhadap NGO, dan oleh karenanya mereka lebih suka menggunakan istilah Ornop.

Definisi LSM sendiri dapat dijabarkan lebih luas lagi, yang paling sederhana pengertian LSM menurut ensiklopedi online Wikipedia²⁶ yang dalam terjemahan

²⁵ Arbi sanit. Op. Cit. Hal. 51

²⁶ <http://www.id.wikipedia.org>

harfiahnya dari Bahasa Inggris dikenal juga sebagai Organisasi non pemerintah disingkat ornop atau ONP (Bahasa Inggris: *non-governmental organization*; NGO). Organisasi tersebut bukan menjadi bagian dari pemerintah, birokrasi ataupun negara. Maka secara garis besar organisasi non pemerintah dapat di lihat dengan ciri sbb :

- Organisasi ini bukan bagian dari pemerintah, birokrasi ataupun Negara.
- Dalam melakukan kegiatan tidak bertujuan untuk memperoleh keuntungan (nirlaba)
- Kegiatan dilakukan untuk kepentingan masyarakat umum, tidak hanya untuk kepentingan para anggota seperti yang di lakukan koperasi ataupun organisasi profesi

Istilah LSM didefinisikan secara tegas dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) No. 8/1990, yang ditujukan kepada gubernur di seluruh Indonesia tentang Pembinaan Lembaga Swadaya Masyarakat. Lampiran II dari Inmendagri menyebutkan bahwa LSM adalah organisasi/lembaga yang anggotanya adalah masyarakat warganegara Republik Indonesia yang secara sukarela atau kehendak sendiri berniat serta bergerak di bidang kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh organisasi/lembaga sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, yang menitikberatkan kepada pengabdian secara swadaya. Selanjutnya berdasarkan Undang-undang No.28 tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, maka secara umum organisasi non pemerintah di Indonesia berbentuk yayasan.

Tipologi atau kategorisasi LSM di Indonesia dikemukakan oleh beberapa ahli. Philip Eldridge dalam Mansour Fakhri membaginya dalam pendekatan berdasarkan kegiatannya dan mendefinisikan gerakan LSM Indonesia menjadi 2 kategori. Kategori pertama adalah LSM dengan label “pembangunan”²⁷. Kategori ini berkaitan dengan organisasi yang memusatkan perhatiannya pada program pengembangan masyarakat konvensional, yaitu irigasi, air minum, pusat kesehatan, pertanian, peternakan, kerajinan dan bentuk pembangunan ekonomi lainnya. Kategori kedua adalah LSM “mobilisasi”, yaitu organisasi yang memusatkan perhatiannya pada pendidikan dan mobilisasi rakyat miskin sekitar isu yang berkaitan dengan ekologi, hak asasi manusia, status perempuan, hak-hak hukum atas kepemilikan tanah, hak-hak pedagang kecil, tunawisma dan penghuni liar dikota-kota besar.²⁸

Masih dalam rangka pendefinisian LSM menurut Eldridge, Afan Gaffar menyebutkan bahwa Philip Eldridge juga membagi LSM berdasarkan tiga model pendekatan dalam konteks hubungan LSM dengan Pemerintah. Pertama, kerjasama tingkat tinggi: pembangunan akar rumput (*High Level Partnership: Grassroots Development*) LSM yang masuk kategori ini pada prinsipnya sangat partisipatif, kegiatannya lebih diutamakan pada hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan daripada yang bersifat advokasi. Kegiatan LSM ini tidak bersinggungan dengan proses politik, namun mereka mempunyai perhatian yang besar untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. LSM jenis ini umumnya tidak begitu besar dan banyak bersifat lokal.²⁹

²⁷ Mansour Fakhri, *Masyarakat sipil untuk Transformasi Sosial, Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*, Pustaka pelajar, Yogyakarta, 1996. Hal. 120.

²⁸ Mansour Fakhri, *Op. Cit.* Hal. 120

²⁹ Afan Gaffar, *Op. Cit.* Hal. 212

Kedua, Politik Tingkat Tinggi: Mobilisasi Akar Rumput (*High level Politics: Grassroot mobilization*) LSM dalam katagori ini mempunyai kecenderungan untuk aktif dalam kegiatan politik, menempatkan perannya sebagai pembela masyarakat baik dalam upaya perlindungan ruang gerak maupun terhadap isu-isu kebijakan yang menjadi wilayah perhatiannya contohnya adalah LSP, LP3ES, WALHI, YLKI, YLBHI. Mereka pada umumnya tidak begitusaja dapat bekerjasama dengan pemerintah. LSM dalam kategori ini bersifat advokatif, terutama dalam memobilisasi masyarakat guna mendapat tempat dalam kehidupan politik.³⁰

Ketiga, penguatan akar rumput (*empowerment at the grassroot*). LSM dalam kategori ini pusat perhatiannya pada usaha peningkatan kesadaran dan pemberdayaan masyarakat akar rumput akan hak-haknya. Mereka tidak berminat untuk mengadakan kontak dengan pejabat pemerintah, mereka percaya bahwa perubahan akan muncul sebagai akibat dari meningkatnya kapasitas masyarakat, bukan sesuatu yang berasal dari pemerintah.

Selanjutnya David Corten membedakan jenis NGO ini dalam 2 (dua) kategori. Pertama adalah NGO yang bergerak dalam bidang *community development*, menggunakan pendekatan mikro dalam mencoba memecahkan persoalan sosial. Mereka suka mengerjakan proyek-proyek pengembangan sosial ekonomi pedesaan, melakukan pendampingan pada industri rumah mikro dan menengah. Mereka percaya pada kemampuan masyarakat untuk memecahkan masalahnya sendiri³¹. David Corten menyebut mereka sebagai *small scale, self reliance local development*. Jenis kedua adalah NGO yang bergerak pada bidang

³⁰ Afan gaffar, Op. cit Hal. 213

³¹ Abdul Fickar Hadjar, *LSM, Demonstrasi & Demokrasi*,
<http://fickar15.blogspot.com/2006/07/lsm-demonstrasi-demokrasi.html>

advokasi. Jenis NGO ini percaya bahwa untuk merubah tatanan masyarakat yang tidak adil, maka tekanan harus diberikan pada kebijakan. Mereka berusaha merubah kebijakan-kebijakan penyebab ketidakadilan. Corten menyebut mereka sebagai generasi *sustainable system development*. Mereka percaya bahwa masalah mikro dalam masyarakat tidak dapat dipisahkan dengan masalah politik pembangunan nasional. Maka penanggulangan masalah pembangunan hanya bisa dimungkinkan jika ada perubahan struktural. David Corten menambahkan satu lagi kategori NGO, yaitu *NGO people movement*. Mereka berusaha agar terjadi transformasi struktur sosial masyarakat dan setiap sektor pembangunan yang mempengaruhi kehidupan. Visi dasarnya adalah cita-cita tercapainya dunia baru yang lebih baik, karena itu perlu melibatkan semua penduduk dunia.³²

Ditinjau dari segi paradigmanya LSM di Indonesia dapat dibedakan menjadi tiga. *Pertama*, berparadigma Konformis (developmentalis), yang visinya berangkat dari asumsi bahwa masalah demokrasi dan kondisi sosial ekonomi rakyat sebagai faktor yang inheren dengan kebodohan, kemiskinan, keterbelakangan, dan keterpencilan. Dengan demikian solusinya adalah dengan melakukan perubahan mental atau budaya masyarakat sasaran.³³

Kedua, LSM yang menggunakan paradigma reformis. Kalangan LSM ini melihat kondisi sosial ekonomi dan demokrasi karena tak berfungsinya elemen-elemen sosial politik yang ada, di mana rakyat atau kelompok-kelompok masyarakat kurang memiliki akses dan kesempatan untuk berpartisipasi dalam politik dan pembangunan. Makanya pendekatan pemecahan masalah, identik dengan pendekatan kedua dari Eldridge di atas, yakni berupaya menyediakan atau

³² Ibid.

³³ Mansour Fakih, *Op. Cit* Hal. 125

memfasilitasi kesempatan rakyat untuk berpartisipasi, dengan model perubahan yang diharapkan berupa perubahan fungsional struktural.³⁴

Sementara paradigma *ketiga* adalah transformatoris. Gerakan-gerakan LSM seperti ini terasa agak radikal, di mana iklim atau isu keterbukaan dimanfaatkan untuk mencoba membongkar berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik. Sangat kontras dengan LSM berparadigma pertama dan kedua, yang ketiga ini melihat kondisi struktur sosial ekonomi dan politik sebagai hasil pemaksaan negara atau kelompok-kelompok dominan, sehingga oleh karena itu melahirkan ketidakadilan dan ketidakedemokrasian. Oleh sebab itu isu gerakan LSM lebih bernuansa politik, seperti mengambil tema hak azasi manusia (HAM), kesenjangan sosial, gerakan civil society, pelibatan rakyat bahwa dalam proses-proses politik seperti demonstrasi, unjuk rasa, termasuk mimbar bebas, serta berorientasi pada kemandirian rakyat; dengan konflik sebagai pendekatan yang digunakan.³⁵

Berbicara mengenai LSM tidak dapat dipisahkan dari konsep *civil society*. Beberapa ahli seperti AS Hikam³⁶ dan Afan Gaffar³⁷ memandang LSM sebagai tulang punggung dan alternatif munculnya *civil society*. Istilah LSM sendiri lahir dari paradigma *civil society* yang mengejawatah dalam berbagai wadah sosial politik di masyarakat mulai dari bidang keagamaan, profesi, paguyuban, kaum tani, buruh, pedagang dan unit-unit komunitas lainnya, domain mereka terpisah dari Negara maupun sektor bisnis. LSM adalah salah satu komunitas dari masyarakat sipil yang sering menjadi perhatian. Sesuai karakteristiknya lembaga

³⁴ Ibid Hal 127.

³⁵ Ibid Hal. 131

³⁶ Muhammad AS Hikam, *Op. Cit*, Hal. 6.

³⁷ Afan Gaffar. *Op. Cit*, Hal. 205.

masyarakat nirlaba ini biasanya membawa misi penguatan dan pemberdayaan masyarakat di luar negara dan sektor swasta, yang merupakan substansi gagasan dan praksis hidup masyarakat sipil.³⁸

Dalam konteks *civil society*, menurut Einstadt dalam Afan Gaffar³⁹, diperlukan adanya empat komponen sebagai syarat; *pertama* Otonomi, *kedua* akses masyarakat terhadap lembaga Negara, *ketiga* arena publik yang bersifat otonom dan *keempat* arena publik yang terbuka bagi semua lapisan masyarakat. Dalam hal ini *civil society* mempersyaratkan adanya organisasi sosial politik dan kelompok kepentingan yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi. Diantara organisasi sosial dan politik yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi adalah LSM dan media massa. Dengan tingkat keleluasaan bergerak, kebebasan dan kemandirian yang cukup tinggi LSM dapat menjadi sumber daya politik yang potensial dalam menyiapkan *civil society*.

Dalam artian *civil society* sebagai suatu ruang publik antara negara dan masyarakat. Kekuasaan Negara dibatasi didalam ruang publik oleh partisipasi politik masyarakat dalam rangka pembentukan kebijaksanaan publik. Dalam konteks ini LSM cukup potensial ikut menciptakan *civil society* karena dengan kemampuannya yang mampu mengisi ruang publik.

Sementara itu Meuthia Ganie-Rochman⁴⁰ menyebutkan adanya tiga elemen dasar dari *civil society* yaitu: (a) orientasi bahwa prinsip-prinsip penyelenggaraan negara tidak dominan ditentukan oleh pemerintah, oleh karena itu kelompok-kelompok masyarakat itu sumber perubahan; (b) sangat dibutuhkan ketrampilan berorganisasi dengan prinsip demokratis; (c) keharusan adanya perilaku yang

³⁸ Abdul Fickar Hadjar, <http://fickar15.blogspot.com/2006/07/lsm-demonstrasi-demokrasi.html>

³⁹ Afan Gafar *Op. Cit.* Hal. 180.

⁴⁰ Meuthia Ganie-Rochman dalam Maruto MD dan Anwari WMK (ed.) *Op. Cit.* Hal. 185

menghormati etika. Dari elemen dasar *civil society* menurut Meutia Ganie-Rochman diatas poin pertama dengan jelas mengakui pentingnya keberadaan LSM (kelompok masyarakat) sebagai sumber perubahan dalam *civil society*.

Namun dalam tataran praktis secara umum di Indonesia, pada kenyataannya konsep mengenai *civil society* belum dapat dilaksanakan dengan baik. Pemerintah masih menunjukkan dominasinya terutama dalam formulasi kebijakan. Sementara pada tataran implementasi kebijakan sering terjadi manipulasi politik. Dalam pandangan Gramscian, dominasi dan manipulasi merupakan bentuk lain dari hegemoni. Mansour Fakih menyebutkan bahwa, kesadaran politik kritis terhadap hegemoni dominan dan system yang tidak adil merupakan dasar penting dalam *civil society* yang merupakan perkumpulan sosial politik, masyarakat adat, pesantren ataupun LSM dimana masing-masing anggotanya memiliki kesadaran kritis sebagai intelektual organik dalam suatu aksi politik.⁴¹

Dalam Sistem politik Indonesia, partai politik sebagai pilar utama yang menjadi alat politik rakyat untuk melakukan perubahan, karena partai politik telah dijamin dengan undang-undang menjadi media bagi rakyat untuk terlibat dalam kekuasaan. Partai politik digunakan sebagai sarana perubahan kearah yang lebih baik. Namun yang terjadi saat ini rakyat belum merasakan kesejahteraan seperti yang diinginkan. Partai politik termasuk lembaga-lembaga politik kenegaraan lainnya dianggap lemah dalam menjalankan fungsi kontrol terhadap pemerintahan yang berkuasa sehingga membiarkan terjadinya dominasi dan manipulasi Negara terhadap masyarakat. Dari sinilah gerakan LSM muncul secara alami sebagai reaksi atas kondisi sosial politik termasuk kondisi ekonomi.

⁴¹ Mansour Fakih, pengantar dalam Roger Simon, *Gagasan-gagasan Politik Gramsci*, INSIST dan Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta 1999 hal. xix

Menurut Andra L. Corrothers dan estie W. Suryatna dalam Afan Gaffar, diidentifikasi empat peranan yang dapat dimainkan oleh LSM dalam sebuah Negara yaitu; *pertama*: katalisasi perubahan system, yang dilakukan dengan jalan mengangkat sejumlah masalah yang penting dalam masyarakat dan melakukan advokasi semi perubahn Negara. *Kedua*: memonitor pelaksanaan system dan penyelenggaraan Negara, yang dilakukan dengan melalui penyampaian kritik dan pelaporan penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan. *Ketiga*: memfasilitasi rekonsiliasi warga dengan lembaga peradilan melalui aktifitas pembelaan dan pendampingan terhadap warga korban kekerasan. Yang terakhir adalah implementasi program pelayanan dimana LSM dapat menempatkan diri sebagai lembaga yang mewujudkan sejumlah program⁴².

Menurut Afan Gaffar hubungan atau relasi antara negara dan LSM sama sekali tidak dapat dipisahkan. Sedangkan berdasarkan sejarahnya hubungan antara LSM dan Pemerintah mengalami pasang surut, dari hubungan yang bersifat *cooperative* dan *partnership* hingga hubungan yang sifatnya *conflictual*. James V. Ryker⁴³ menyebutkan lima model hubungan atau pola relasi antara LSM dengan pemerintah yaitu:

a) *Autonomous/Benign Neglect.*

Dalam pola relasi ini pemerintah tidak menganggap LSM sebagai ancaman, karena itu membiarkan LSM bekerja secara independen dan mandiri.

b) *Facilitation/Promotion.*

⁴² Afan Gaffar, Op. Cit Hal. 204

⁴³ *Ibid* Hal. 208.

Pemerintah menganggap kegiatan LSM sebagai sesuatu yang bersifat komplementer. Pemerintahlah yang menyiapkan suasana yang mendukung bagi LSM untuk beroperasi. Tidak jarang pula pemerintah mendukung dengan menyediakan fasilitas dana, peraturan dan pengakuan hukum serta hal-hal yang sifatnya administratif lainnya.

c) *Collaboration/Cooperation*

Pemerintah menganggap, bahwa bekerjasama dengan kalangan LSM merupakan sesuatu yang menguntungkan. Karena dengan bekerjasama semua potensi dapat disatukan guna mencapai satu tujuan bersama.

d) *Cooptation/Absorption.*

Pemerintah mencoba menjaring dan mengarahkan kegiatan LSM dengan mengatur segala aktifitas mereka. Untuk itu kalangan LSM harus memenuhi ketentuan yang dikeluarkan pemerintah. Tidak jarang pemerintah melakukan kontrol secara aktif.

e) *Containment/Sabotage/Dissolution*

Pemerintah melihat LSM sebagai tantangan bahkan ancaman sehingga pemerintah mengambil langkah tertentu untuk membatasi ruang gerak LSM atau bahkan membubarkan LSM yang dianggap melanggar ketentuan yang berlaku⁴⁴.

Dalam suasana reformasi saat ini, dengan kehidupan demokrasi yang berjalan lebih baik, sangat memungkinkan untuk menciptakan hubungan antara LSM dengan pemerintah yang sifatnya *autonomous / benign neglect, facilitation/promotion*, dan *collaboration/cooperation* sekaligus. Bukan pola relasi

⁴⁴ Afan Gaffar. *Op. cit.* Hal. 206.

yang bersifat *cooptation/absorption* atau *containment/sabotage/dissolution* seperti yang diterapkan pada masa orde baru.

Dalam rangka mewujudkan *civil society* dan *good governance* Meuthia Ganie-Rochman⁴⁵ mengajukan beberapa hal yang harus ditangani oleh LSM. *Pertama*, alokasi *resource* yang dilakukan hendaknya meliputi pelayanan publik, kontrol alokasi sumber daya di daerah tingkat II, penguatan organisasi masyarakat melalui pendidikan politik, serta penguatan kedudukan kelompok masyarakat agar mampu mengontrol alokasi sumber daya keuangan dan alam. *Kedua*, LSM harus berada di garis depan dalam hal pembangunan hukum dan peraturan baru yang sangat dibutuhkan. *Ketiga*, LSM berkewajiban meningkatkan kapabilitas masyarakat dalam kehidupan politik, meliputi upaya membangun identitas kewargaan, pembentukan forum publik, dan upaya pendisiplinan berkenaan dengan terjadinya konflik.

BAB III

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian deskriptif kualitatif, dimana metode yang digunakan menekankan pada proses penelusuran data/informasi hingga dirasakan telah cukup digunakan untuk membuat suatu interpretasi. Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran

⁴⁵ Meuthia Ganie-Rochman dalam Maruto MD dan Anwari WMK (ed.). *Op. cit.* Hal. 189.

maupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif menurut Moh Nazir⁴⁶ adalah untuk membuat deskriptif gambaran atau lukisan secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta – fakta dan sifat – sifat dan hubungan antara fenomena yang diselidiki. Penelitian deskriptif dilakukan terhadap variabel mandiri yaitu tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan variabel lain, suatu penelitian yang berusaha, menjawab.⁴⁷

Menurut Lisa Harisson⁴⁸ penelitian kualitatif berusaha menganalisis mengenai perilaku dan sikap politik yang tidak dapat atau tidak dianjurkan untuk dikuantifikasikan. Pendekatan kualitatif dalam penelitian ini dilaksanakan dalam bentuk deskripsi sehingga hanya memaparkan situasi atau peristiwa untuk kemudian dianalisis melalui teori yang ada. Dalam penelitian ini dilakukan deskripsi dan pemaparan mengenai eksistensi dan peran LSM di Kabupaten Grobogan yang di analisis dalam perspektif *civil society*.

5.1 Jenis dan Sumber Data

Studi yang dilakukan sebagian besar menggunakan data primer dari hasil wawancara yang melibatkan informan. Jadi data yang digunakan adalah data kualitatif. Selain itu data sekunder berupa dokumen resmi, laporan dan studi media juga akan digunakan.

Informan yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah para Pimpinan dan Aktivistis LSM dan masyarakat yang terlibat dalam aktifitas LSM serta dari

⁴⁶ Moh Nazir, *Metode Penelitian, Ghalia Indah*, Jakarta, 1993. Hal. 63.

⁴⁷ Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, 1998. Hal. 6.

⁴⁸ Lisa Harrison, *Metodologi Penelitian Politik*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007. Hal. 86

kalangan pemerintah daerah dalam hal ini instansi baik yang terkait maupun tidak terkait secara langsung dalam kegiatan LSM. Dari kalangan pemerintah daerah diantaranya adalah Kepala Bagian Pembangunan, Ketua Panitia Pengadaan Barang/Jasa Sekretariat Daerah dan Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat.

Teknik *snowball sampling* seperti dalam penelitian kuantitatif juga digunakan ketika akses ke semua daftar informan yang akan diteliti tidak didapat. *Snowball sampling* adalah teknik pengambilan sample dengan mengajukan pada subkelompok untuk mengidentifikasi orang lain yang mungkin bisa diteliti pula.⁴⁹

5.2 Metode Pengumpulan Data

Data primer dalam penelitian ini diambil dari wawancara dengan para informan dengan menggunakan instrument tape recorder. Sedangkan data sekunder diperoleh dari dokumen resmi dari LSM dan instansi pemerintah, laporan dan studi media massa serta data dari internet juga digunakan untuk melengkapi penelitian ini.

5.3 Teknik Analisis Data

Dalam Pengolahan data, data yang diperoleh dianalisis secara teknik deskriptif kualitatif, yaitu dengan model interaktif dengan tahapan yaitu melakukan reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan. Pendekatan kualitatif mempunyai konsekuensi seorang peneliti tidak lagi bekerja dengan angka-angka semata sebagai perwujudan dari gejala yang diamati, namun peneliti bekerja dengan informasi, keterangan-keterangan, dan penjelasan-penjelasan dalam bentuk kata-kata atau kalimat. Oleh karena itu konsekuensinya dalam

⁴⁹ Lisa Harisson, Op. Cit, Hal. 25.

pendekatan kualitatif, teknik analisis data yang digunakan adalah teknik non-statistik atau analisis dengan prinsip logika.

BAB IV

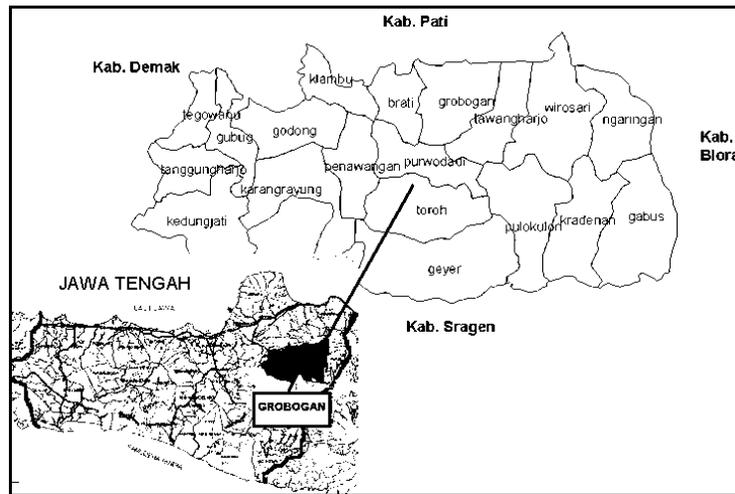
DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN

4.1. Gambaran Umum

Grobogan merupakan sebuah Kabupaten besar yang terletak di timur laut Propinsi Jawa Tengah. Secara geografis, wilayah Kabupaten Grobogan terletak di antara $110^{\circ}15'$ BT – $111^{\circ}25'$ BT dan 7° LS - $7^{\circ}30'$ LS dengan kondisi tanah sebagian berupa daerah pegunungan kapur dan perbukitan serta dataran di bagian tengahnya. Wilayah Kabupaten Grobogan terletak di antara dua pegunungan Kendeng yang membujur dari arah barat ke timur, dan berbatasan dengan :

- Sebelah Barat : Kabupaten Semarang dan Demak.
- Sebelah Utara : Kabupaten Kudus, Pati dan Blora.

- Sebelah Timur : Kabupaten Blora.
- Sebelah Selatan : Kabupaten Boyolali, Ngawi, dan Kabupaten Semarang.



Gambar 4.1. Peta Kabupaten Grobogan

Menurut data BPS Kabupaten Grobogan, pada tahun 2007 jumlah penduduk Kabupaten Grobogan sebanyak 1.385.817 jiwa, terdiri 685.906 jiwa (49,49%) laki-laki dan 699.911 (50,51%) perempuan, dengan kepadatan penduduk 701 jiwa/km², dan laju pertumbuhan penduduk sebesar 0,54%. Secara administrasi, Kabupaten Grobogan terbagi dalam 19 Kecamatan, 280 Desa/Kelurahan dan 1.451 Dusun.

Dari segi luas wilayah, Kabupaten Grobogan menempati urutan kedua terluas di Jawa Tengah setelah Kabupaten Cilacap. Dari luas 1.975,86 km² atau 197.586,42 Ha tersebut 63.435,526 Ha diantaranya merupakan tanah sawah yang hampir separuhnya merupakan sawah berpengairan irigasi baik teknis, setengah teknis, maupun sederhana. Dengan areal persawahan yang cukup luas, Kabupaten Grobogan saat ini masih mengandalkan perekonomiannya pada sector pertanian. Tercatat pada tahun 2008, dari 717.553 jiwa penduduk usia kerja, yaitu penduduk

usia 15 tahun ke atas yang bekerja menurut mata pencahariannya, sebanyak 399,973 jiwa atau 55.7% diantaranya bermata pencaharian pada sektor Pertanian. Pembangunan waduk Kedungombo dan beberapa bendungan kecil lainnya yang disertai dengan pembangunan system irigasinya, telah mengubah gambaran kabupaten ini dari wilayah yang identik dengan kekeringan dan kelaparan maenjadi salah satu lumbung padi di Jawa Tengah.

Sesuai dengan data BPS dalam Jawa Tengah Dalam Angka Tahun 2008, pada tahun 2008 produksi padi Kabupaten Grobogan mencapai 571.485 ton, kedua terbanyak se Jawa tengah, hanya kalah dari Kabupaten Cilacap.

Tabel 4.1

Jumlah Produksi Padi di 5 Kabupaten Tertinggi di Jawa Tengah Tahun 2008

No	Kabupaten	Luas lahan (Ha)	Jumlah Produksi (Ton)
1.	Cilacap	111.725	622.422
2.	Grobogan	101.994	571.485
3.	Demak	91.516	502.407
4.	Brebes	84.696	458.518
5.	Pati	76.608	385.164

Sumber: Jawa Tengah Dalam Angka 2008

Sementara untuk komoditi jagung, Kabupaten Grobogan merupakan sentra utama produksi jagung di Jawa tengah. Sampai dengan tahun 2008 Grobogan masih belum tergeser dari urutan pertama dengan total produksi sebanyak 434.930 ton.

Tabel 3

Jumlah Produksi Jagung di 5 Kabupaten Tertinggi

di Jawa Tengah Tahun 2008

No	Kabupaten	Luas lahan (Ha)	Jumlah Produksi (Ton)
1.	Grobogan	104.780	434.930
2.	Wonogiri	71.731	287.595
3.	Blora	65.636	249.029
4.	Temanggung	36.976	140.858
5.	Boyolali	25.624	103.468

Sumber: Jawa Tengah Dalam Angka 2008

Namun kabupaten yang mengandalkan perekonomiannya pada sector pertanian ini, sampai sekarang masih tertinggal dalam hal pembangunan dan taraf hidup masyarakat. Data BPS Kabupaten Grobogan tahun 2007 menunjukan sebanyak 462.297 atau 33.1% dari jumlah penduduk tergolong miskin. Ini berarti bahwa sampai saat ini proses pembangunan belum mencapai hasil yang memuaskan. Kinerja pemerintah kabupaten masih belum dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.

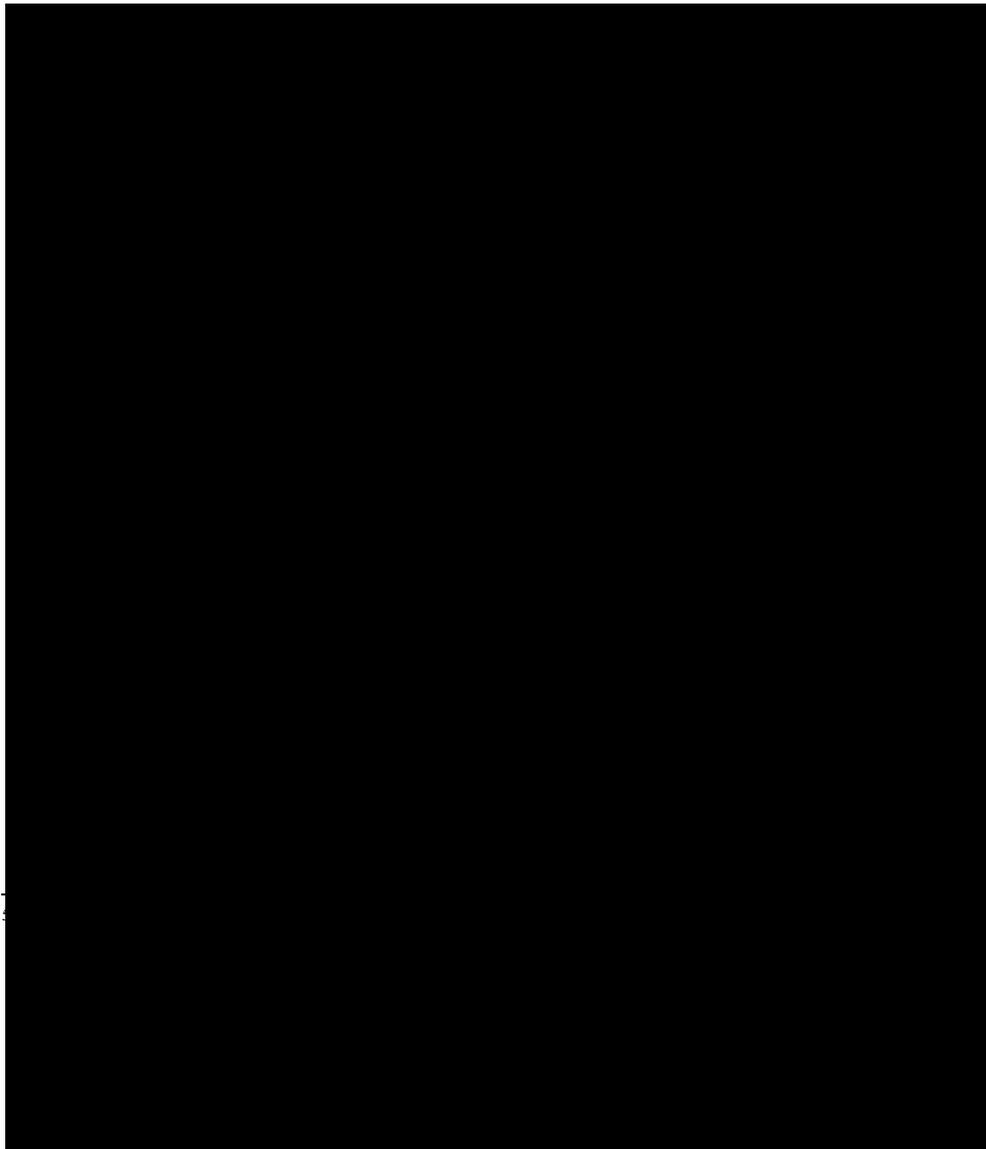
Pada tahun 2008, APBD Kabupaten Grobogan mencapai Rp. 948.545.225.898,-. Dari jumlah tersebut lebih dari separuhnya untuk membayar gaji dan tunjangan pegawai, uang representasi dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Ditambah dengan bantuan-bantuan sosial lainnya, anggaran tersebut dimasukan dalam anggaran Belanja Tidak Langsung APBD Kabupaten Grobogan TA 2008. Sedangkan untuk melaksanakan kegiatan pembangunan baik fisik maupun non fisik, dibiayai dengan anggaran Belanja Langsung APBD dengan anggaran Rp. 427.895.549.096,- yang direalisasikan dalam 1.436 kegiatan. Dari data LKPJ TA 2008 tercatat anggaran belanja langsung APBD kabupaten

Grobogan TA 2008 yang dapat direalisasikan mencapai 93% dari total anggaran yang dialokasikan.⁵⁰

Berikut adalah rincian anggaran Belanja Langsung APBD Kabupaten Grobogan, yang dirinci berdasarkan Urusan wajib sebanyak 26 urusan dan 8 Urusan pilihan. Terlihat bahwa urusan-urusan pokok dalam pembangunan mendapatkan alokasi yang kurang memadai, diantaranya urusan pendidikan yang hanya mendapatkan alokasi anggaran 8 persen dari total belanja langsung, urusan kesehatan 10% dan urusan pertanian hanya 2,11%.

Tabel 4.3

Rincian Anggaran Belanja Langsung APBD Kabupaten Grobogan Tahun 2008 Berdasarkan Urusan



Sumber : Bappeda Kabupaten Grobogan tahun 2008

Meskipun dana ratusan milyar telah digelontorkan tiap tahun untuk menjalankan kegiatan pembangunan, namun hasil yang dicapai belumlah memuaskan. Hasil-hasil pembangunan tidak dapat dinikmati sepenuhnya oleh masyarakat di tingkat bawah karena kegiatan-kegiatan (proyek) APBD yang dijalankan tidak mencerminkan kebutuhan rakyat. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya anggaran untuk proyek-proyek non fisik seperti sosialisasi, pembinaan, pelatihan, lokakarya dan kegiatan-kegiatan lain yang sebagian besar dapat dikatakan tidak penting dan sesungguhnya belum layak diprioritaskan. Dokumentasi data laporan kegiatan di beberapa SKPD menunjukkan bahwa hasil akhir kegiatan-kegiatan ini biasanya hanya berupa dokumen-dokumen yang jika tahun anggaran telah berakhir disimpan hanya sebagai bukti SPJ hasil pelaksanaan anggaran.

Sementara *outcome* kegiatan sering tidak tercapai dan tidak berkesinambungan untuk tahun-tahun berikutnya. Seorang aktivis LSM dari *Grobogan Centre* mengatakan bahwa ia pernah membandingkan dokumen APBD selama beberapa tahun terakhir dan hasilnya adalah bahwa sebagian besar

program dan kegiatan APBD dari tahun ketahun selalu sama hanya anggarannya yang selalu diperbesar setiap tahun.⁵¹

Belum lagi jika melihat kualitas hasil pelaksanaan proyek-proyek APBD, terutama proyek fisik, dimana hasil akhirnya tidak sesuai dengan besaran anggaran yang diserap. Bahkan banyak sekali laporan-laporan yang mengindikasikan adanya dugaan *mark up* atau penyimpangan dari bestek yang disyaratkan. Selama tujuh tahun terakhir laporan mengenai penyimpangan yang menjurus dugaan korupsi dalam pelaksanaan proyek-proyek fisik APBD dan kebijakan pemerintah kabupaten banyak disuarakan oleh elemen masyarakat. Diantaranya Kasus-kasus tersebut antara lain adalah *mark up* proyek penataan lingkungan gedung DPRD yang mencapai Rp 7,6 miliar lebih, pembangunan jalan beton Gajah Mada Rp 8,9 miliar, pengadaan buku Balai Pustaka (BP) Rp 36,6 miliar, pembangunan gedung Setda Rp 18,6 miliar, pengadaan motor dinas, pengadaan mobil dinas, pengadaan pakaian dinas, proyek Waduk Sanggeh, dan rehabilitasi Masjid Baitul Makmur Purwodadi. Termasuk proyek penataan Stadion Krida Bakti Simpanlima, pembangunan kantor Dinas Kesehatan, dan RSUD R. Soedjati serta kasus penyelewengan proyek KTP.⁵²

4.3. Eksistensi Lembaga Swadaya Masyarakat di Kabupaten Grobogan

Di kabupaten Grobogan berdasarkan data dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Dispermas, Kesbang & Linmas), pada tahun 2008 terdapat 35 organisasi yang diklasifikasikan

⁵¹ Wawancara dengan Ngatiman, SE dari LSM *Grobogan Centre* pada tanggal 15 Mei 2009

⁵² Suara Merdeka, Jum'at 22 Juli 2005, *Laporan Tak Pernah Ditanggapi - Kasus Dugaan Korupsi APBD*, <http://www.suaramerdeka.com/harian/0507/22/kot22.html>. dari Berbagai laporan kasus korupsi hanya kasus KTP saja yang ditindaklanjuti sementara kasus-kasus besar lainnya, tidak ditanggapi.

oleh Dispermas, Kesbang & Linmas sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Jumlah LSM di Kabupaten Grobogan sesungguhnya lebih dari 35 buah, karena menurut staf Badan Kesbang Linmas yang membidangi mengenai LSM di Kabupaten Grobogan, jumlah LSM yang ada sekarang merupakan jumlah yang berhasil didata oleh Badan Kesbang Linmas dengan cara jemput bola satu persatu terhadap LSM yang ada. Masih ada LSM-LSM lain yang belum terdata di Badan Kesbang Linmas. Mereka umumnya hanya beroperasi dengan akta Notaris namun tidak dilengkapi dengan Surat Keterangan Terdaftar (SKT) dari pemerintah daerah.⁵³

Tabel 4.4
Daftar Nama LSM di Kabupaten Grobogan

No	Nama LSM	Ketua	Alamat
1.	Lembaga Penelitian, Pengembangan dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (LP3ER)	Heru Andiono, Amd	Jl. Jendral Sudirman No. 17 Purwodadi
2.	HIZIB	Drs. Syamsul Huda	Jl. Gajahmada No. 46 Purwodadi
3.	Yayasan Masarakat Peduli	Edi Soepriadi, S.Sos	Jl. Siswomiharjo No. 18 Purwodadi
4.	Pusat Usaha Muammatat (PUSMA)	Achmad Junaidi, S.Ag	Jl. Dr. Sutomo 13 Purwodadi
5.	Madani	Pudjo Pudjiono, SH	Jl. MH Tamrin Sambak Gg Mangga
6.	Mega Nusantara	Purwasito	Jl. Cempaka II No. 1 Purwodadi
7.	Mahardika Merah Putih	Sufa'at, SH	Jl. Kol Sugiono 58 Purwodadi

⁵³ Wawancara dengan Yani Tulus, Staf Badan Kesbang & Linmas Kabupaten Grobogan pada tanggal 12 Mei 2009

8.	Jaga Adi Buana (JAB)	Sutahar, S.Sos	Jl. Melati II No. 12 Sambak
9.	Bakti Tani	Sutadi	Pokol RT 01 RW 05 Ds. Karangsarii Brati
10.	Advokasi dan Pengembangan Ekonomi Sosial (ADVIS)	Hadi Karyono, SH	Ds. Pilangpayung
11.	Cakrawala	Muh. Ngafuan	Jl. Thamrin II/4 Purwodadi
12.	Lembaga Pengembangan Pertanian Mandiri	Munirul Hakim, S.Ag	Jl. Pemuda No. 59 Godong
13.	Lembaga Kajian Koperasi Indonesia	Drs. Untung Usmento	Jl. Lingkar Utara km. 1,5 Ds. Menduran
14.	Rukun Makmur	Hadi Mulyono, S.Ag	Ds. Pulokulon RT 04 RW 02
15.	Yayasan Hadi Abdul Wahab (YAHAB)	Muh. Muhidin, S.Ag	MTs. Miftahul Huda I Pulokulon
16.	<i>Creative Innovative Empowering</i> (CIE)	Drs. Nurul Huda	Jl. Solo Km 4 Toroh
17.	Bina Insani	Imam	Jl. Cempaka I purwodadi
18.	G-INSPECT (Grobogan Institute Of Social Politic Education)	M. Ali Fatah, S.Ag	Jl. R. Suprpto 119 Purwodadi
19.	<i>Grobogan Corruption Watch</i> (GCW)	Achmad Zaini Muslih	Jl. P. Diponegoro 119 Purwodadi
20.	<i>Grobogan Centre</i>	Ngatiman, SE	Jl. A. Yani Gg. Bangunharjo Kuripan
21.	Gerakan Masyarakat Berdikari (GEMADIKA)	Edy Teguh Yulianto,SE	J los Sudarso 11 Purwodadi
22.	LSM Anak Bangsa	Slamet Riyadi, SE	Jl. Siswomiharjo 18
23.	Lembaga Peduli Perempuan dan Anak (LP2A)	Siti lailatul Fauzizah, S.Ag	Jl. Hasan Anwar No. 22 Purwodadi
24.	Amanat rakyat Peduli Demokrasi Indonesia	Syaiful Hadi, SE	Jl. Brigjen Katamso 51 Purwodadi
25.	Lembaga Peduli Pendidikan dan	Drs. Teguh tri Haryono	Jl. Gajahmada no. 16

	Budaya		Purwodadi
26.	Warga Jaya Indonesia	Dr. Lukas Kamidi	Jl. Honggokusuman 64 Kuwu
27.	Transparansi Indonesia	Fatchurrohman, SH	Jl. Getaspendowo No. 17 Purwodadi
28.	Bina Akses	Suwadji	Jl. KH. A. Dahlan No. 2 Toroh
29.	Dharma Mukti	Nunik Purwanto, SH	Jl. K. Busro Kuripan Purwodadi
30.	Lembaga Komunikasi Badan Perwakilan Desa (LK-BPD)	Y. Suwoto	Jl. Mangga IX RT 01/IX
31.	Darma Bakti Sejahtera	Sukamto	Jl. Sopyonyono No. 53 A Purwodadi
32.	Swara Bumi Permadani	Wibowo	Desa Kuwaron Rt 05 RW 08 Gubug
33.	Bakti Insani	K. Suharto	Desa Tahunan Kecamatan Gabus
34.	Iqro' Club Grobogan	Edy Riyanto, S.Si	Jl. Taman Makam Pahlawan No. 19 Purwodadi
35.	Tani Mandiri	Sutoyo Asriyanto	Jl. Stasiun Gambringan Toroh

Sumber: Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kesbang dan Linmas Kabupaten Grobogan Tahun 2008

Dari jumlah 35 tersebut sampai dengan bulan April 2009 baru 5 LSM yang memiliki SKT dan 2 LSM dalam proses pengajuan. Sedangkan 28 lainnya belum memiliki SKT.

Secara kuantitatif jumlah LSM yang beroperasi di Kabupaten Grobogan saat ini cukup banyak. Ini adalah dampak dari angin kebebasan yang dibawa oleh gerakan reformasi, dimana pemerintah membuka keran kebebasan untuk berpendapat dan berekspresi dengan salah satu bentuknya diwujudkan dalam

suatu organisasi sosial politik termasuk LSM. Secara historis gerakan LSM di Kabupaten Grobogan baru muncul sejak era reformasi bergulir. Sebelum tahun 1999 tidak ada satu organisasi sosial politik yang dapat dikategorikan sebagai LSM yang beroperasi di Kabupaten Grobogan. Semua ini sebagaimana yang terjadi di daerah lain adalah karena iklim politik yang diterapkan oleh rezim orde Baru, dimana peran negara sangat kuat dalam segala lini kehidupan masyarakat. Untuk membangun sistem politik berbasis negara yang kuat tersebut, pemerintah Orde Baru menjalankan politik depolitisasi atau partisipasi terkontrol. Dalam konteks pembangunan, pemerintah memainkan peran sebagai satu-satunya perencana dan agen pelaksana pembangunan. Demi peran ini, pemerintah menentukan tujuan, strategi, dan program pembangunana; sementara masyarakat hanya sekedar menginternalisasikan dan berpartisipasi pada tahap implementasi.

Ini semua dimaksudkan untuk menjamin dominasi pemerintah dan mengontrol masyarakat. Pada tingkat nasional mungkin ada beberapa LSM yang masih bertahan dengan menerapkan strategi yang berseberangan dengan pemerintah meskipun dalam ruang lingkup yang sempit. Namun di tingkat local seperti kabupaten, LSM dan organisasi-organisasi *civil society* lainnya sulit untuk tumbuh dan berkembang.

Gerakan LSM di kabupaten Grobogan diilhami oleh keberhasilan gerakan reformasi yang berhasil mengganti rezim otoriter orde baru dengan pemerintahan reformasi yang lebih bebas. Para aktivis LSM saat ini umumnya berasal dari mantan aktivis kampus pada era awal reformasi. Setelah lulus dari berbagai

perguruan tinggi sebagian dari mereka melanjutkan semangat reformasi di daerah asalnya di Kabupaten Grobogan.⁵⁴

LSM-LSM yang beroperasi di Kabupaten Grobogan umumnya memiliki ruang lingkup kegiatan meliputi pemberdayaan masyarakat, penguatan hak-hak sipil, advokasi dan pendampingan, monitoring dan pengawasan kebijakan pemerintah daerah. Dalam bentuk kongkrit mereka mengerjakan atau menjadi mitra dalam proyek-proyek pemerintah yang melibatkan masyarakat. Berbagai kegiatan seperti pembinaan, workshop, pelayanan pendidikan dan kesehatan serta proyek-proyek pemberdayaan masyarakat seperti PNPM dan Gerakan Nasional Rehabilitasi Lahan Kritis melibatkan beberapa LSM local. Sementara LSM yang bergerak dalam bidang advokasi dan pengawasan, banyak melakukan kritik keras dan bersuara lantang melaporkan berbagai penyimpangan termasuk dugaan korupsi pada berbagai proyek pemerintah daerah.

Berdasarkan tipologi LSM menurut David Corten, LSM di Kabupaten Grobogan dapat diklasifikasikan berdasarkan ruang lingkup kegiatannya menjadi dua kelompok. Kelompok pertama adalah LSM yang bergerak dalam bidang *community development* yang menggunakan pendekatan mikro dalam mencoba memecahkan masalah sosial. LSM jenis ini mengerjakan atau menjadi mitra dalam proyek-proyek pemerintah. LSM-LSM Grobogan seperti *Creative Inovative Empowering* (CIE) dengan kegiatan-kegiatannya dibidang pemberdayaan masyarakat, Institut Sosial Budaya (Isya) dengan pelayanan pendidikan dan budaya, Plan Indonesia dengan kegiatan sosialisasi bidang pelayanan masyarakat, kesehatan, sanitasi dan kebersihan, dan juga beberapa LSM lainnya yang

⁵⁴ Wawancara dengan Ngatiman SE, ketua LSM *Grobogan Centre* yang menyatakan sebagai mantan aktivis mahasiswa angkatan 98.

memfokuskan diri pada peningkatan kapasitas masyarakat termasuk dalam kelompok LSM dengan kategori *community development*.

Kelompok kedua adalah LSM yang bergerak di bidang advokasi. Jenis LSM ini menurut Corten percaya bahwa untuk merubah tatanan masyarakat yang tidak adil, maka tekanan harus diberikan pada kebijakan. Mereka berusaha merubah kebijakan-kebijakan penyebab ketidakadilan. Mereka percaya bahwa masalah mikro dalam masyarakat tidak dapat dipisahkan dengan masalah politik dan pembangunan. Maka penanggulangan masalah pembangunan hanya bisa dimungkinkan jika ada perubahan structural. LSM yang termasuk dalam kelompok ini adalah *Grobogan Centre*, *Grobogan Corruption Watch*, LSM Madani, Mega Nusantara, Jaringan Partisipasi Publik, dan LSM-LSM lainnya yang sejenis. LSM-LSM jenis ini aktif melakukan aksi-aksi yang sifatnya mengkritisi dan mengawasi implementasi kebijakan pemerintah daerah. Mereka sering berteriak keras mengecam penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berbagai ruang kebijakan publik menjadi focus perhatian mereka, diantaranya adalah proses penyusunan dan pengalokasian anggaran APBD, pelaksanaan proyek-proyek, kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan, sampai dengan kebijakan dibidang kepegawaian termasuk pengadaan CPNS dan kebijakan pengisian jabatan structural (SOTK).

Beberapa langkah kongkrit yang telah dilakukan oleh LSM-LSM jenis advokasi dan pengawasan ini diantaranya adalah dengan melaporkan beberapa kasus dugaan korupsi dan indikasi KKN dalam berbagai pelaksanaan kebijakan publik. Diantaranya, pada tahun 2004, LSM *Grobogan Corruption Watch* dan Ikatan Keluarga Purwodadi (Ikapura) di Jakarta melaporkan beberapa kasus

korupsi di Pemkab dan DPRD Grobogan ke KPK. Kasus-kasus tersebut antara lain adalah *mark up* proyek penataan lingkungan gedung DPRD yang mencapai Rp 7,6 miliar lebih, pembangunan jalan beton Gajah Mada Rp 8,9 miliar, pengadaan buku Balai Pustaka (BP) Rp 36,6 miliar, pembangunan gedung Setda Rp 18,6 miliar, pengadaan motor dinas, pengadaan mobil dinas, pengadaan pakaian dinas, proyek Waduk Sanggeh, dan rehabilitasi Masjid Baitul Makmur Purwodadi. Termasuk proyek penataan Stadion Krida Bakti Simpanglima, pembangunan kantor Dinas Kesehatan, dan RSUD R. Soedjati.⁵⁵

Lebih lanjut *Grobogan Corruption Watch* juga meminta perlunya dilakukan pemeriksaan terhadap tim Kejaksaan Negeri (Kejari) Grobogan dan Kejaksaan Tinggi (Kejati) Jateng. Sebab, tim itu telah mengeluarkan surat perintah pemberhentian penyidikan (SP3) atas kasus *mark up* penataan lingkungan gedung DPRD Grobogan. Dimana menurut Tim dari kejaksaan tersebut tidak ditemukan adanya bukti yang cukup atas dugaan penyimpangan proyek penataan lingkungan DPRD senilai Rp 7,6 miliar tersebut. Padahal menurut LSM ini buktinya sangat mudah dilihat. Salah satu contohnya adalah lapangan tenis yang seharusnya cukup dibangun dengan biaya Rp 50 juta, dianggarkan menjadi ratusan juta. LSM-LSM lain yang tergabung dalam Koalisi Pemberantasan Korupsi mengkritisi lambannya penanganan sejumlah laporan yang belum ditangani oleh Aparat hukum. Sekjen Koalisi Pemberantasan Korupsi LSM Jateng-DIY Triyandi Mulkan, mengatakan bahwa beberapa dugaan korupsi di Kabupaten Grobogan yang telah diusut hanya merupakan kasus-kasus kecil yang

⁵⁵ Suara Merdeka, Jum'at 22 Juli 2005, *Laporan Tak Pernah Ditanggapi - Kasus Dugaan Korupsi APBD*, <http://www.suaramerdeka.com/harian/0507/22/kot22.html>.

ditingkatkan ke penyidikan. Sementara kasus-kasus yang bernilai miliaran rupiah, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, justeru dihentikan pengusutannya.⁵⁶

LSM lain seperti Organisasi Rakyat Independen (ORI), berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada kabupaten tahun 2006 sempat mendesak KPUD Grobogan untuk bertanggungjawab mengenai pelaksanaan Pilkada yang carut-marut. Melalui ketuanya Muslikin Hamdi, diantaranya diungkapkan tentang kepemilikan ganda kartu pemilih oleh sejumlah warga, sementara warga lain justeru tidak memperoleh kartu pemilih. Selanjutnya LSM *Grobogan Centre* melalui ketuanya Ngatiman, SE mengatakan sampai sekarang LSM-nya masih aktif mengawal kasus korupsi proyek pengadaan buku Balai Pustaka, yang saat ini sampai pada tingkat kasasi di Mahkamah Agung.⁵⁷ Lalu ada juga forum koalisi bersama yang terdiri dari gabungan Wartawan, LSM dan Ikatan Mahasiswa Grobogan yang membentuk Koalisi Masyarakat Grobogan Bersatu (KMGB) yang bertujuan untuk mendukung kinerja Kejaksaan Negeri Grobogan agar segera bisa menuntaskan berbagai kasus korupsi di Kabupaten Grobogan.

Sementara itu pada awal tahun 2009, LSM Madani Grobogan mengkritisi pelantikan Kepala Dinas Kesehatan yang sarat dengan nuansa KKN karena ia merupakan adik bupati sehingga proses pengangkatannya dapat mempengaruhi pendapat badan pertimbangan jabatan dan kepangkatan (baperjakat) sehingga memberikan pertimbangan secara tidak objektif, padahal pertimbangan baperjakat itu menjadi dasar bupati mengambil keputusan. Menurut LSM Madani, Kepala Dinas kesehatan yang baru juga memiliki trek record yang tidak baik, karena melakukan pengangkatan tenaga kontrak dilingkungan RSUD dr Sudjati yang

⁵⁶ Harian Suara Merdeka, Selasa, 22 Nopember 2005, *Pengusutan Korupsi Tergantung Komitmen Kejati Kasus di Grobogan*. http://www.suaramerdeka.com/harian/0511/22/x_kot.html

⁵⁷ Wawancara dengan Ngatiman, SE Tanggal 15 Mei 2009

dilakukan secara tidak transparan kepada publik. Dengan adanya pelantikan ini LSM Madani merespon akan menyampaikan surat kepada Gubernur terkait kasus itu supaya dijadikan bahan evaluasi oleh Gubernur Bibit Waluyo karena salah satu persyaratan pengangkatan pejabat eselon II dilingkungan pemerintah kabupaten, hasil keputusan Baperjakat yang disahkan Bupati harus mendapatkan persetujuan oleh Gubernur.⁵⁸

Berdasarkan paradigmanya Mansour Fakih memetakan paradigma LSM menjadi tiga macam yaitu; Paradigma Konformisme, Reformisme dan transformisme.⁵⁹ Dalam paradigma konformisme LSM para aktivis LSM melakukan pekerjaan mereka didasarkan pada bantuan karitatif, dan bekerja sebagai organisasi yang menyesuaikan dengan system dan struktur yang ada. Di Kabupaten Grobogan, berdasarkan observasi di lapangan mungkin hanya Plan Indonesia satu-satunya yang murni berparadigma konformisme. Dengan dukungan sumber dana dan program kerja yang jelas, Plan Indonesia mengungkap konsep yang jelas membantu rakyat miskin tanpa perlu melihat mengapa mereka menjadi miskin, karena itu adalah urusan pemerintah. Hubungan dengan pemerintah biasanya berupa hubungan yang sifatnya konsultatif. LSM lainnya karena keterbatasan sumber dana, tidak mempunyai program rutin yang berkelanjutan. Mereka hanya mengharapkan dapat mengerjakan proyek-proyek pemerintah.

Dalam pemetaan paradigma menurut Mansour Fakih kebanyakan LSM Grobogan pada awalnya banyak menganut paradigma reformis. Semangat utama LSM yang berpandangan reformis adalah perlunya partisipasi rakyat dalam

⁵⁸ Harian Online Kabar Indonesia Rabu 15 April 2009, *Pelantikan Kadin Kesehatan Grobogan*, <http://kabarindonesia.com/>

⁵⁹ Mansour fakih Op. Cit Hal. 122

pembangunan, bahwa keterbelakangan mayoritas rakyat disebabkan oleh adanya sesuatu yang salah dengan mentalitas dan nilai-nilai rakyat. Kegiatan LSM diwujudkan dalam upaya-upaya memotivasi rakyat agar berpartisipasi dalam pembangunan.

Saat ini dengan semakin meningkatnya keberanian untuk mengkritisi kebijakan pemerintah, LSM-LSM berparadigma reformis sedang bergerak menjadi LSM dengan paradigma transformatoris. Gerakan-gerakan LSM ini terasa agak radikal, dimana iklim atau isu keterbukaan dimanfaatkan untuk mencoba membongkar berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik. Paradigma Transformatoris melihat kondisi struktur sosial ekonomi dan politik sebagai hasil pemaksaan negara atau kelompok-kelompok dominan, sehingga oleh karena itu melahirkan ketidakadilan dan ketidakdemokrasian. Oleh karena itu isu gerakannya lebih bernuansa politik, seperti mengambil tema hak azasi manusia, kesenjangan sosial, gerakan *civil society*, pelibatan rakyat dalam proses-proses politik seperti demonstrasi, unjuk rasa dan mimbar bebas serta berorientasi pada kemandirian rakyat.⁶⁰ Di Grobogan paradigma transformatoris mulai dianut oleh LSM-LSM seperti GCW, JPP, Madani, ORI dan LSM-LSM lain yang aktif menekan pemerintah terkait kasus-kasus penyimpangan kebijakan.

⁶⁰ Mansour Fakih, Op. Cit Hal. 131

BAB V

ANALISIS DISTORSI PERAN LSM DALAM KONSEP *CIVIL SOCIETY*

5.1. Masyarakat Kabupaten Grobogan Dalam Konteks *Civil Society*

Dalam konsep *civil society*, kondisi masyarakat di Kabupaten Grobogan sangat jauh dari prinsip kemandirian. Independensi masyarakat terhadap pemerintah, yang merupakan prinsip utama dalam membangun *civil society* tidak terlihat. Pemerintah daerah masih memegang kontrol penuh dalam kehidupan politik, sementara masyarakat hanya sebagai penonton atau bahkan dalam kasus tertentu sebagai obyek eksploitasi. Dominasi pemerintah terlihat jelas dalam

perumusan kebijakan, sementara dalam implementasi kebijakan banyak terjadi manipulasi yang merugikan masyarakat.

Menurut Einstadt dalam Afan Gaffar⁶¹ terdapat empat komponen utama sebagai syarat adanya *civil society*. Komponen *civil society* yang pertama yaitu otonomi, yang dimaksudkan adalah bahwa *civil society* merupakan sebuah masyarakat yang terlepas dari pengaruh Negara diberbagai bidang baik sosial, ekonomi maupun politik. Dalam hal ini segala bentuk kegiatan masyarakat termasuk dalam bidang ekonomi bersumber sepenuhnya dari masyarakat, Negara hanya merupakan fasilitator yang melakukan regulasi yang diperlukan dalam mengatur kompetisi dan melindungi kepentingan publik.⁶² Namun regulasi yang diberikan oleh Negara bukan sepenuhnya ditentukan oleh Negara, regulasi ini harus dilihat sebagai produk dari sebuah kegiatan publik yang melibatkan masyarakat.

Kondisi inilah yang tidak ditemukan dalam masyarakat kabupaten Grobogan. Karena makna otonomi dari *civil society* adalah kemandirian dalam melakukan inisiatif untuk melakukan kegiatan dan kemandirian dari intervensi yang dilakukan pemerintah, maka masyarakat harus dilibatkan dalam proses perencanaan kebijakan daerah dan disisi lain masyarakat bebas melakukan aktifitasnya. Namun pada prakteknya perumusan kebijakan hampir sepenuhnya didominasi oleh pemerintah daerah dan DPRD, sedangkan tingkat partisipasi masyarakat masih rendah. Dalam rangka penyusunan APBD, kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan daerah (musrenbang) yang seharusnya menjadi ajang menjangring aspirasi mengenai apa yang menjadi kebutuhan

⁶¹ Affan Gafar, *Op. Cit* Hal. 180

⁶² *Ibid.* Hal. 181

masyarakat justeru tidak berjalan sesuai dengan tujuannya. Proses penyusunan APBD yang diantaranya merumuskan kegiatan (Proyek-proyek pembangunan baik fisik maupun non fisik), selama ini berasal dari inisiatif eksekutif dan aspirasi masyarakat yang dihasilkan dari kegiatan musrenbang mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan hingga kabupaten. Semua usulan dan aspirasi ini masuk ke DPRD untuk dilakukan pembahasan dengan penentuan skala prioritas dan besaran anggaran. Di tingkat DPRD inilah terjadi proses komunikasi politik yang sifatnya tertutup dimana terjadi tarik ulur kepentingan antara eksekutif dan legislatif.⁶³

Hasilnya adalah seringkali muncul kegiatan atau proyek-proyek baru yang sebelumnya tidak pernah muncul dalam usulan baik hasil musrenbang maupun usulan eksekutif, sementara hasil dari musrenbang justeru diabaikan. Seorang aktivis LSM dari Jaringan Partisipasi Publik (JPP) menyebutkan proyek-proyek baru ini sebagai proyek pesanan dari DPRD untuk menyebutkan betapa kuatnya pengaruh DPRD. Sebagai contoh disebuah kecamatan sekitar 75 persen hasil usulan musrenbang disetujui dan direalisasikan dalam APBD, sementara di kecamatan-kecamatan lain justeru tidak diakomodir. Setelah diselidiki ternyata kecamatan tersebut merupakan daerah asal seorang anggota DPRD yang berpengaruh, dan dialah yang berperan menggolkan usulan- usulan tersebut.⁶⁴

Kapasitas masyarakat juga berperan penting dalam mewujudkan otonomi masyarakat. Kondisi masyarakat Kabupaten Grobogan yang tingkat perekonomian dan kesejahteraannya masih belum mapan dan didominasi sector pertanian, ditambah dengan kualitas sumberdaya manusia yang kurang, dimana tercermin

⁶³ Wawancara dengan Seorang Pejabat eselon IV di Bappeda Grobogan pada tanggal 22 Mei 2009.

⁶⁴ Wawancara dengan seorang Aktivis dari Jaringan Partisipasi Publik pada tanggal 30 Mei 2009.

dari tingkat pendidikan masyarakat, merupakan salah satu faktor penghambat adanya otonomi masyarakat sebagai syarat adanya *civil society*. Faktor lainnya adalah rendahnya budaya politik sebagai akibat tidak berhasilnya pendidikan politik oleh pemerintah maupun partai politik. Contoh nyata adalah tingkat partisipasi politik masyarakat dalam pemilihan umum yang cukup rendah dan cenderung menurun dalam beberapa tahun terakhir. Data KPUD Grobogan menyebutkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu cenderung menurun sejak pemilihan legislative tahun 2004.

Table 5.1

Angka Partisipasi Masyarakat Grobogan Dalam Pemilu

No	Jenis Pemilihan	Tahun	Prosentase
1.	Pemilihan Legislatif	2004	80,25%
2.	Pemilihan Presiden Putaran Pertama	2004	75,5%
3.	Pemilihan Presiden Putaran Kedua	2004	72,6%
4.	Pemilihan Bupati	2006	70,3%
5.	Pemilihan Gubernur	2008	50,7%

Sumber: KPUD Grobogan tahun 2008

Komponen *civil society* kedua menurut Einstadt adalah adanya akses masyarakat terhadap lembaga Negara. Dalam hal ini setiap anggota masyarakat baik individu maupun kelompok, mempunyai akses terhadap lembaga Negara. Dalam konteks pemerintahan daerah peran lembaga Negara sebagai *agencies of state* dijalankan oleh DPRD dari pihak legislative dan berbagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dari pihak eksekutif. SKPD di Kabupaten Grobogan terbagi dalam Dinas, Badan, Kantor, Sekretariat Daerah/DPRD dan Inspektorat

Daerah. Akses terhadap lembaga daerah menurut Afan Gaffar⁶⁵ dapat dilakukan dengan menghubungi pejabat (*contacting*) dan menyampaikan aspirasi atau pemikiran. Pola penyampaian pendapat melalui unjuk rasa juga seharusnya tidak dibatasi. Selain itu dari pihak pemerintah juga harus memberikan komitmennya untuk mendengar, menerima keluhan dan aspirasi dari warga.

Fakta yang terjadi adalah bahwa akses terhadap lembaga pemerintahan daerah sangatlah minim dan terbatas. DPRD misalnya merupakan sebuah lembaga yang tertutup terhadap aspirasi masyarakat. Sebagaimana pada kasus musrenbang DPRD seakan menutup diri terhadap inisiatif yang bersumber dari masyarakat, namun dilain pihak anggota DPRD atas nama pribadi seringkali memberikan memo permintaan atau rekomendasi terhadap proposal bantuan dari suatu daerah agar diprioritaskan dalam pemberian bantuan. Contoh kasus pada alokasi bantuan aspal dan bantuan paving Kabupaten Grobogan, suatu lingkungan/wilayah di pinggiran kota yang seharusnya tidak terlalu diprioritaskan justeru hampir setiap tahun mendapatkan bantuan aspal atau paving. Sementara daerah lain dipelosok kabupaten, yang seharusnya lebih membutuhkan bantuan justeru disisihkan, hanya karena tidak ada yang memberikan memo.⁶⁶

Sementara itu, SKPD–SKPD di Kabupaten Grobogan juga dikeluhkan oleh kalangan aktivis LSM sebagai lembaga yang tidak melaksanakan prinsip-prinsip transparansi luas. Akses terhadap informasi pelaksanaan kegiatan APBD dan besaran anggaran yang dialokasikan sangat terbatas. Begitu juga dengan permintaan data-data resmi yang lebih detail mengenai penyelenggaran kebijakan pemerintahan, harus melalui proses birokrasi dan perijinan yang rumit. Data-data

⁶⁵ Afan Gaffar Op Cit Hal. 182

⁶⁶ Data Bantuan Aspal dan Paving Bagian Pembangunan Setda Grobogan Tahun 2007 dan 2008

mengenai pelaksanaan pengadaan barang/jasa misalnya, disinyalir banyak terjadi kecurangan-kecurangan yang ditutup-tutupi. Dari data survey menurut Ratminto, sejauh ini partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah masih cukup rendah. Akses informasi masyarakat terhadap pengelolaan APBD baru 24,35 persen, pembuatan prosedur pelayanan 30,91 persen, dan pemberian insentif pejabat publik 18,33 persen.⁶⁷

Komponen *civil society* yang ketiga adalah adanya arena publik yang otonom dimana masyarakat bebas berekspresi dan mengaktualisasikan diri dalam berbagai organisasi. Berbagai organisasi sosial dan politik dapat tumbuh berkembang dan bebas mengatur urusan mereka sendiri. Tidak ada satu kelompok sosial atau lembaga yang dapat memonopoli segala kewenangan dan memaksakan otoritasnya kepada kelompok lain. Begitu juga dengan pemerintah tidak boleh sewenang-wenang dalam menyatakan kehendaknya terhadap masyarakat.

Dalam bidang sosial politik, menurut data Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (sejak tahun 2009 menjadi Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat), pada tahun 2008 terdapat 191 organisasi non pemerintah yang bergerak dibidang sosial, keagamaan, kepemudaan, termasuk organisasi yang didirikan berdasarkan kesamaan profesi serta LSM. Jumlah ini masih memungkinkan bertambah karena masih banyak organisasi yang belum terdaftar di Badan Kesbang Linmas, organisasi-organisasi ini menurut keterangan staf pegawai Badan Kesbang Linmas, hanya beroperasi berdasarkan akta notaris namun belum memiliki Surat Keterangan Terdaftar dari Pemerintah Kabupaten.

⁶⁷ Pernyataan Ratminto, M.Pol Dalam acara diskusi refleksi seabad Kebangkitan Nasional yang diselenggarakan LSM Jaringan Partisipasi Publik (JPP) Kabupaten Grobogan pada tanggal 24 Mei 2008

Ruang politik yang semakin terbuka lebar pada era reformasi, seiring dengan diberikannya kebebasan yang luas memberikan kesempatan pada kelompok-kelompok masyarakat untuk berekspresi dalam berbagai bentuk organisasi sosial politik non pemerintah dengan mengusung berbagai asas dan tujuan masing-masing. Organisasi LSM di Grobogan misalnya mulai tumbuh pada tahun 1999, ketika era reformasi dimulai. Menurut keterangan beberapa aktivis LSM Grobogan, umumnya embrio LSM di Kabupaten Grobogan didirikan oleh mantan mahasiswa aktivis di kampus masing-masing. Setelah lulus dari perguruan tinggi mereka melanjutkan semangat perjuangan reformasi ke daerah asalnya di Kabupaten Grobogan. Sampai dengan saat ini pendirian organisasi-organisasi masyarakat tidak mendapatkan pembatasan-pembatasan dari pemerintah daerah. Sepanjang memenuhi ketentuan administratif setiap kelompok masyarakat bebas berekspresi dan mendirikan organisasi kemasyarakatan.

Namun ketika organisasi masyarakat mulai bersuara keras dengan mengkritik kebijakan-kebijakan pemerintah, reaksi yang diperlihatkan oleh pemerintah cenderung represif. Salah satu contohnya adalah penangkapan seorang aktivis LSM oleh polisi sehingga berlanjut pada proses hukum karena melakukan pelanggaran tindak pidana ringan, oleh kalangan LSM dikatakan sebagai upaya menjebak aktivis tersebut karena terlalu vocal dalam mengkritisi kebijakan pemerintah daerah. Sementara aktivis lainnya sempat mendapat ancaman terhadap keselamatan jiwanya karena berusaha mengungkap kasus dugaan korupsi miliaran Rupiah. Agaknya masih ada pengawasan yang sifatnya represif oleh pemerintah

daerah terhadap kebebasan berekspresi dan mengungkapkan pendapat di kabupaten Grobogan.⁶⁸

Komponen terakhir sebagai syarat adanya *civil society* menurut Einstadt adalah adanya area publik sebagaimana yang disebut sebelumnya yang sifatnya terbuka bagi semua lapisan masyarakat, dan tidak dijalankan secara rahasia dan eksklusif. Masyarakat seharusnya dapat mengetahui apa saja yang terjadi disekitar lingkungan kehidupannya, bahkan ikut terlibat di dalamnya. Namun kenyataannya jarang sekali ada semacam diskusi publik, *public hearing*, atau penjangkaran aspirasi yang menyangkut masalah publik dan melibatkan masyarakat dalam merumuskan kebijaksanaan publik.

5.2. Pola Relasi Antara LSM, *Civil Society* dan Pemerintah Daerah

Menurut Afan Gaffar, *civil society* mempersyaratkan adanya organisasi sosial seperti partai politik atau kelompok kepentingan, yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi yang mampu mengisi *public sphere* yang ada diantara negara dan rakyat, sehingga akhirnya kekuasaan Negara menjadi terbatas. *Public sphere* atau ruang publik diartikan sebagai suatu ruang diantara Negara dan masyarakat dimana warga masyarakat dapat dengan leluasa melakukan aktifitas sosial, politik dan ekonomi tanpa didominasi oleh sekelompok kecil orang.⁶⁹

Organisasi-organisasi sosial-politik tersebut harus bersifat mandiri dan mampu melihat kebutuhan dari masyarakat, sehingga masyarakat yang cenderung belum mendapatkan pengakuan hak-haknya, bisa mendapatkan haknya baik dari segi sosial-politik, advokasi maupun kesejahteraan umum. Banyak sekali

⁶⁸ Wawancara dengan seorang Aktivist LSM JPP Pada tanggal 30 Mei 2009

⁶⁹ Afan Gafar *Op. Cit* Hal. 205.

organisasi sosial politik dan kelompok kepentingan yang merupakan bagian dari *civil society*. Organisasi dan kelompok kepentingan tersebut misalnya adalah kelompok kepentingan yang mewakili profesi tertentu seperti PWI, HKTI, PGRI dan IDI. Kelompok kepentingan yang mewakili kepentingan tertentu misalnya Gapensi dan Kadin, selain itu terdapat pula organisasi keagamaan seperti NU, Muhammadiyah, DGI, Walubi dan organisasi keagamaan lainnya.

Diantara organisasi sosial dan politik yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Karakteristik LSM yang bercirikan mandiri dan tidak menggantungkan diri pada bantuan pemerintah dalam hal financial, nonpartisan, tidak mencari keuntungan ekonomi, bersifat sukarela, dan bersendi pada gerakan moral, menjadikan LSM dapat bergerak secara luwes tanpa dibatasi oleh ikatan-ikatan motif politik dan ekonomi. Dengan ciri-ciri itu, LSM juga dapat menyuarakan aspirasi dan melayani kepentingan masyarakat yang tidak begitu diperhatikan oleh sektor politik dan swasta.

Lebih lanjut Afan Gaffar menyatakan bahwa LSM mempunyai peran yang sangat besar dalam kehidupan masyarakat dan melihat LSM sebagai alternatif untuk munculnya *civil society*.⁷⁰ Sementara itu Muhammad AS Hikam⁷¹ memandang bahwa LSM dapat memainkan peran yang sangat penting dalam proses memperkuat gerakan demokrasi melalui perannya dalam pemberdayaan *civil society* yang dilakukan melalui berbagai aktifitas pendampingan, pembelaan dan penyadaran.

Kondisi masyarakat kabupaten Grobogan saat ini dari paparan sebelumnya dapat dikatakan berada dalam hegemoni pemerintah yang memiliki dominasi

⁷⁰ Afan Gaffar. *Op. cit* Hal. 205.

⁷¹ Muhammad AS Hikam. *Op. cit.*, Hal.. 256.

dalam penyusunan kebijakan publik, sementara disatu sisi melakukan berbagai manipulasi politik yang merugikan rakyat dalam bentuk penyimpangan-penyimpangan pelaksanaan APBD. Untuk membentuk suatu *civil society* diperlukan suatu tatanan masyarakat yang bersifat mandiri dan terlepas dari kekuasaan negara (pemerintah daerah). LSM sebagai salah satu komponen *civil society* saat ini merupakan unsur yang potensial untuk menciptakan *civil society*. Kemampuan dan kemandirian LSM yang mampu mengisi ruang publik diharapkan dapat membatasi kekuasaan pemerintah, sehingga mampu menciptakan kehidupan yang demokratis. Peranan penting lainnya adalah pemberdayaan *civil society* yang dilakukan melalui usaha-usaha penguatan masyarakat akar rumput melalui berbagai aktivitas pendampingan dan pembelaan atas hak-hak rakyat.

Dalam konteks kabupaten Grobogan, pemerintah menunjukkan dominasinya terhadap masyarakat terutama dalam hal penyusunan kebijakan publik. Pemerintah merupakan pemegang dan penentu kebijakan publik, sementara rakyat tidak dilibatkan dalam formulasi kebijakan namun dalam beberapa kasus diharuskan terlibat pada proses implementasi. Selain kasus Musrenbang, dalam proses restrukturisasi organisasi perangkat daerah tahun 2008 misalnya, proses penyusunan SOTK organisasi perangkat daerah yang merupakan tindak lanjut dari PP Nomor 41 tahun 2006 hanya dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD tanpa melibatkan kalangan masyarakat, LSM, perguruan tinggi maupun unsur lainnya. Alasan dari sisi pemerintah tidak melibatkan masyarakat adalah anggapan bahwa DPRD sudah merupakan wakil rakyat.⁷²

⁷² Machasin Nur Ubaidi, Proses Politik dan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Grobogan Tahun 2008, Tesis MIP Undip 2008, Hal. 60.

Manipulasi politik juga banyak dilakukan oleh pemerintah. Selain kasus penyimpangan proyek-proyek APBD, pemerintah daerah juga sering melakukan kompromi politik dengan DPRD dalam penyusunan kebijakan. Dalam setiap pembahasan produk hukum pasti terjadi *deal-deal* antara eksekutif dan legislative, dimana eksekutif ingin agar legislative menyetujui rancangan peraturan daerah yang diajukan. Konsekuensinya legislative mendapatkan “apa” ketika menyetujui rancangan perda tersebut.⁷³

Kondisi ini semakin mempersulit munculnya *civil society* yang kuat dan mandiri. Masyarakat yang berada dalam hegemoni pemerintah memerlukan peningkatan kapasitas, pemberdayaan dan pembelaan atas hak-haknya. Ketika partai politikpun tidak mampu menjadi wakil yang menyuarakan kebutuhan masyarakat, maka disinilah peran penting LSM dibutuhkan. LSM di Grobogan muncul sebagai akibat lemahnya kontrol dari lembaga-lembaga pengawasan seperti partai politik atau institusi pengawasan internal seperti inspektorat daerah. Partai politik dan lembaga-lembaga pengawasan dianggap lemah dalam menjalankan fungsi kontrol terhadap pemerintahan yang berkuasa sehingga membiarkan terjadinya dominasi dan manipulasi pemerintah terhadap masyarakat. Dari sinilah gerakan LSM muncul secara alami sebagai reaksi atas kondisi sosial politik termasuk kondisi ekonomi.

Dari hasil wawancara dengan para aktivis LSM, pada umumnya motivasi dan tujuan mendirikan LSM adalah karena kekecewaan atas kondisi masyarakat Grobogan yang termarginalkan, mereka menganggap telah terjadi ketidakadilan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah dianggap telah

⁷³ *Ibid* Hal. 106.

melakukan manipulasi politik dan pembodohan terhadap masyarakat melalui berbagai penyimpangan pelaksanaan kebijakan. Di kalangan aktivis LSM muncul persepsi yang sama bahwa reformasi belum membawa manfaat bagi masyarakat Grobogan. Para aktivis LSM merasa perlu untuk mengkritisi kebijakan pemerintah, mengawasi penggunaan dana APBD dan menekan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan tata pemerintahan yang baik. Sementara dilain pihak melakukan advokasi, pendampingan dan pembelaan atas hak-hak rakyat. Semua ini harus dilakukan karena penyimpangan kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah menurut aktivis LSM terjadi disemua bidang; mulai dari pemerintahan umum, pendidikan, ekonomi, kesehatan, pertanian dan sebagainya.⁷⁴

Menurut Philip J. Eldridge, LSM memiliki tiga peran pokok yaitu; memberdayakan masyarakat dalam membentuk organisasinya sendiri sesuai dengan kebutuhannya, mewujudkan nilai-nilai dan pendekatan partisipatoris dalam pengembangan masyarakat dan peran ketiga adalah menjadi wakil masyarakat dalam memperjuangkan kepentingan-kepentingannya (advokasi).

Ngatiman, seorang aktivis LSM dari *Grobogan Centre*, menyebut LSM Grobogan sebagai organisasi extra parlementer yang memperjuangkan kepentingan rakyat⁷⁵. Melalui peran sebagai wakil rakyat inilah tidak jarang menempatkan LSM Grobogan pada posisi yang berlawanan dan kadang bekerjasama dengan struktur pemerintah daerah. Contoh upaya-upaya menyuarkan kepentingan rakyat yang telah dilakukan oleh LSM antara lain memperjuangkan nasib petani dengan mendesak Bupati Grobogan agar membuka distributor pupuk urea pril dalam jumlah besar beberapa waktu lalu. Contoh

⁷⁴ Wawancara dengan Hardi, aktivis LSM Mega Nusantara tanggal 13 Mei 2009.

⁷⁵ Wawancara dengan Ngatiman, SE pada tanggal 15 Mei 2009.

lainnya yang dilakukan oleh LSM HIZIB yang mendesak jajaran Menkimpraswil agar menyurvei wilayah Grobogan sebagai alternative pembangunan jalan tol Semarang-Solo yang akan bermanfaat mengurangi kemiskinan. Sayangnya dalam kasus musrenbang tidak ada upaya dari LSM untuk ikut serta dalam proses musrenbang dalam rangka memperjuangkan aspirasi rakyat. Ketika dikonfirmasi mereka mengaku dalam tahun-tahun terakhir ini mereka tidak mendapatkan undangan dalam kegiatan musrenbang.

Dalam kehidupan pemerintahan daerah, dari empat peranan yang dapat dimainkan oleh LSM menurut Andra L. Corrothers dan Estie W. Suryatna dapat diidentifikasikan peranan yang dijalankan LSM-LSM Grobogan yaitu: katalisasi perubahan system, memonitor pelaksanaan system dan penyelenggaraan Negara, memfasilitasi rekonsiliasi warga dengan lembaga peradilan dan yang terakhir adalah implementasi program pelayanan.⁷⁶ Keempat peranan ini dilaksanakan dalam berbagai aksi dan kegiatan sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya. Katalisasi perubahan system dilakukan dengan jalan mengangkat sejumlah masalah penting dalam masyarakat dan melakukan advokasi demi perubahan kebijakan pemerintah. Sedangkan implementasi program pelayanan dilakukan melalui sejumlah pelaksanaan kegiatan dan program dibidang pendidikan dan kesehatan serta proyek-proyek pemberdayaan masyarakat.

Sedangkan dari klasifikasi LSM menurut David Corten, Philip Eldridge maupun Mansour Fakih, sesungguhnya dapat disederhanakan mengenai ruang lingkup kegiatan LSM di Grobogan menjadi dua kelompok yaitu; LSM dengan ruang lingkup kegiatan pemberdayaan masyarakat dan pengawasan. Sedangkan

⁷⁶ Afan Gaffar, Op. cit Hal. 204

Afan Gaffar menyebutnya sebagai LSM non politik untuk LSM yang bergerak di bidang pemberdayaan dan peningkatan kapasitas masyarakat serta LSM politik untuk LSM bidang pengawasan dan advokasi publik.⁷⁷ Ruang lingkup kegiatan LSM Grobogan sebagian besar bergerak dibidang pemberdayaan masyarakat dan pengawasan kebijakan sekaligus. Beberapa LSM hanya focus disatu bidang, baik pemberdayaan masyarakat maupun pengawasan, namun kebanyakan bergerak sekaligus baik dibidang pemberdayaan masyarakat maupun pengawasan kebijakan.

Tabel 5.2
Ruang Lingkup Kegiatan LSM di Kabupaten Grobogan

No	Nama LSM	Ruang Lingkup Kegiatan	Keterangan
1.	Lembaga Penelitian, Pengembangan dan Pemberdaaan Ekonomi Rakyat (LP3ER)	Pemberdayaan masyarakat (bidang ekonomi)	Aktif
2.	HIZIB	Pemberdayaan masyarakat, Advokasi publik	Aktif
3.	Yayasan Masarakat Peduli	Pemberdayaan masyarakat, advokasi dan Pengawasan	Aktif
4.	Pusat Usaha Muammalat (PUSMA)	Pemberdayaan masyarakat (bidang ekonomi syari'ah)	Aktif
5.	Madani	Pemberdayaan masyarakat,	Aktif

⁷⁷ Ibid

		advokasi dan pengawasan	
6.	Mega Nusantara	Pemberdayaan masyarakat, advokasi dan pengawasan	Aktif
7.	Mahardika Merah Putih	Pemberdayaan masyarakat, advokasi dan pengawasan	Aktif
8.	Jaga Adi Buana (JAB)	Pemberdayaan masyarakat (bidang pertanian, lingkungan dll)	Aktif
9.	Bakti Tani	Pemberdayaan masyarakat (bidang pertanian)	Aktif
10.	Advokasi dan Pengembangan Ekonomi Sosial (ADVIS)	Pemberdayaan masyarakat, Advokasi (Bidang ekonomi)	Aktif
11.	Cakrawala	Pemberdayaan masyarakat, advokasi dan pengawasan	Aktif
12.	Lembaga Pengembangan Pertanian Mandiri	Pemberdayaan masyarakat (bidang pertanian)	Aktif
13.	Lembaga Kajian Koperasi Indonesia (LKKI)	Pemberdayaan masyarakat (Ekonomi koperasi, pertanian dsb)	Aktif
14.	Rukun Makmur	Pemberdayaan masyarakat	Aktif
15.	Yayasan Hadi Abdul Wahab (YAHAB)	Pemberdayaan masyarakat	Aktif
16.	<i>Creative Innovative Empowering (CIE)</i>	Pemberdayaan masyarakat, advokasi publik dan pengawasan	Aktif
17.	Bina Insani	Pemberdayaan masyarakat, Advokasi	Aktif
18.	G-INSPECT (Grobogan Institute Of Social Politic Education)	Pemberdayaan masyarakat, advokasi dan pengawasan	Aktif

19.	<i>Grobogan Corruption Watch (GCW)</i>	Advokasi dan pengawasan penyimpangan kebijakan	Tidak Aktif
20.	<i>Grobogan Centre</i>	Pemberdayaan masyarakat, advokasi publik dan pengawasan	Aktif
21.	Gerakan Masyarakat Berdikari (GEMADIKA)	advokasi publik dan pengawasan	Aktif
22.	LSM Anak Bangsa	Pemberdayaan masyarakat, advokasi dan pengawasan	Aktif
23.	Lembaga Peduli Perempuan dan Anak (LP2A)	Advokasi hak-hak perempuan dan anak-anak	Aktif
24.	Amanat rakyat Peduli Demokrasi Indonesia	Advokasi dan pengawasan	Aktif
25.	Lembaga Peduli Pendidikan dan Budaya	Pemberdayaan masyarakat (bidang sosial budaya)	Aktif
26.	Warga Jaya Indonesia	Pemberdayaan masyarakat, advokasi dan pengawasan	Aktif
27.	Transparansi Indonesia	Advokasi dan pengawasan	Aktif
28.	Bina Akses	Pemberdayaan masyarakat, Advokasi	Aktif
29.	Dharma Mukti	Pemberdayaan masyarakat, Advokasi	Aktif
30.	Lembaga Komunikasi Badan Perwakilan Desa (LK-BPD)	Pemberdayaan masyarakat, Advokasi	Aktif
31.	Darma Bakti Sejahtera	Pemberdayaan masyarakat, advokasi dan pengawasan	Aktif
32.	Swara Bumi Permadani	Pemberdayaan masyarakat, advokasi dan pengawasan	Aktif
33.	Bakti Insani	Pemberdayaan masyarakat	Aktif
34.	Iqro' Club Grobogan	Pemberdayaan Masyarakat	Aktif

		(sosial keagamaan)	
35.	Tani Mandiri	Pemberdayaan masyarakat (bidang pertanian)	Aktif

Sumber : Diolah dari hasil wawancara dan dokumentasi LSM, tahun 2009

Dalam konteks hubungan LSM dengan pemerintah menurut James V. Ryker, dari kelima model hubungan antara LSM dengan pemerintah ada dua model hubungan yang cocok untuk menggambarkan pola hubungan antara LSM dengan pemerintah. Yang pertama adalah hubungan yang bersifat *collaboration/cooperation*, dalam konteks hubungan seperti ini pemerintah menganggap bahwa bekerja sama dengan kalangan LSM merupakan sesuatu yang menguntungkan. LSM dan pemerintah berdiri pada posisi yang *equal* dan sejajar.

Hubungan ini umumnya dilaksanakan oleh LSM-LSM dengan ruang lingkup kegiatan bidang pemberdayaan masyarakat. Wujud kerjasama antara LSM dan pemerintah antara lain dalam bentuk pelatihan, sosialisasi, seminar dan dan kegiatan lain yang sifatnya meningkatkan kapasitas masyarakat. Contohnya kegiatan workshop pendidikan ramah anak, yang merupakan kerjasama LSM Isya (Institut Sosial Budaya) Grobogan bekerja sama dengan, PLAN Indonesia, Dinas Pendidikan Kabupaten Grobogan dan UPTD SKB Grobogan. Contoh lain Yayasan Masyarakat Peduli yang bekerjasama dengan pemerintah dalam program Gerakan Nasional Rehabilitasi Lahan (GNRHL).

Dalam pola hubungan ini, pada praktiknya LSM melaksanakan program dan proyek-proyek pemerintah. Pemerintah menyediakan dana sedangkan LSM membantu dengan keahlian mereka. Namun, kebanyakan LSM jenis ini memiliki ketergantungan terhadap pemerintah terutama dari segi financial dan pendanaan program. Pada akhirnya LSM berkewajiban melaksanakan seluruh program

pemerintah sebagaimana yang telah ditentukan oleh pemerintah, tanpa mampu mengembangkan ataupun memberikan solusi terhadap permasalahan yang ada di lapangan. Oleh Mansour Fakih LSM Semacam ini dikritik sebagai LSM yang masih terkungkung dalam paradigma pembangunannisme (*developmentalism*) yang tidak kritis terhadap masalah-masalah ketimpangan structural, partisipasi dan ketergantungan dari pihak luar.⁷⁸ LSM yang seharusnya berperan sebagai actor-aktor dalam gerakan sosial, justru menampilkan diri sebagai agen-agen subkontraktor pembangunan dari lembaga-lembaga milik pemerintah. LSM seharusnya memiliki sumber dana sendiri selain dari pemerintah, dalam melaksanakan program-program pemberdayaan dan pelayanan masyarakat.

Model kedua adalah hubungan yang bersifat *containment/sabotage/dissolution*, dimana pemerintah melihat LSM sebagai tantangan, bahkan ancaman. Pemerintah dapat mengambil langkah tertentu untuk membatasi ruang gerak LSM. Dalam contoh kasus penangkapan aktivis LSM Teguh Tri Haryono oleh polisi karena terlibat dalam tindak pidana ringan sehingga sempat mengalami penahanan, oleh kalangan LSM disebut-sebut sebagai upaya dari oknum pejabat pemerintah yang merasa tersudut dan dipojokan oleh kritik dan aktivitasnya yang banyak mengemukakan berbagai kebijakan pemerintah daerah, untuk membungkam aksinya. Karena dianggap terlalu vocal maka Teguh Tri Haryono menurut kalangan LSM, mirip dengan kasus Antasari Azhar, sengaja dijebak oleh oknum pejabat pemerintah. Kasus lainnya, karena dianggap terlalu gencar membongkar sebuah kasus korupsi miliaran rupiah, seorang aktivis LSM menerima ancaman terhadap keselamatan jiwanya, sehingga sempat menghilang selama beberapa

⁷⁸ Mansour Fakih, Op. Cit Hal. 101-104

waktu sebelum kemudian terpaksa berkompromi karena merasa tidak mampu memberikan perlawanan.

Sesungguhnya model hubungan antara LSM dan pemerintah yang bersifat *containment/sabotage/dissolution*, tidak perlu terjadi seandainya terdapat kesepahaman terhadap peran masing-masing. Dari sisi pemerintah menganggap kalangan LSM merupakan kelompok pembuat onar, anti keamanan yang hanya mencari keuntungan belaka.⁷⁹ Sementara dalam pandangan LSM, pemerintah merupakan pihak yang harus diawasi dan ditekan karena banyak melakukan manipulasi yang merugikan masyarakat. LSM sebagai kelompok yang menyuarakan kepentingan masyarakat merasa perlu membela rakyat untuk mendapatkan hak-haknya. Model hubungan semacam ini oleh Meuthia Ganie-Rochman disebut sebagai hubungan yang sifatnya *conflictual*. Hubungan antara LSM dan pemerintah adalah hubungan yang bersifat politis, LSM mengambil peran sebagai kelompok yang kritis dan mempertentangkan kepentingan rakyat dengan ketiakadilan dari pemerintah. Karakter dari LSM-LSM kritis ini adalah menggunakan kritik legitimasi sebagai alat untuk menekan pemerintah.⁸⁰ LSM – LSM yang terkait dalam model hubungan *conflictual* ini, umumnya adalah LSM dengan ruang lingkup kegiatan dibidang pengawasan, yang oleh Afan Gaffar menyebutnya sebagai LSM politik. Beberapa kritik, tuntutan dan laporan penyimpangan yang dicetuskan diantaranya adalah sebagai berikut:

⁷⁹ Wawancara dengan seorang pejabat eselon III di Sekretariat Daerah Kabupaten Grobogan tanggal 24 April 2009, seorang Pejabat eselon IV di Bappeda Kabupaten Grobogan tanggal 22 Mei 2009 dan anggota Panitia pengadaan Barang/Jasa di Sekretariat Daerah pada tanggal 15 Mei 2009

⁸⁰ Meuthia ganie-Rochman dalam Maruto MD dan Anwari WMK (ed.), Op. Cit Hal. 182-183

Tabel 5.3
Kritik, Tuntutan dan Laporan Penyimpangan
Kebijakan Pemerintah Daerah Tahun 2003 - 2009
oleh LSM Grobogan

No	Kritik, Tuntutan dan Laporan Penyimpangan	LSM Pencetus/Tahun
1.	Laporan ke kejaksaan dan KPK terhadap kasus pengadaan buku ajar tahun 2004 antara pemkab dengan PT Balai Pustaka yang hingga kini belum selesai. Kerugian diperkirakan mencapai Rp 36,6 miliar.	LSM <i>Grobogan Center</i> , <i>Grobogan Corruption Watch</i> pada tahun 2006
2.	Dugaan adanya penyimpangan penggunaan anggaran perawatan kendaraan dinas di lingkungan DPRD TA. 2008, baik kendaraan dinas kantor maupun kendaraan dinas yang digunakan anggota maupun pimpinan DPRD. Kerugian diduga mencapai Rp. 1 milyar.	Gabungan LSM dan Wartawan media massa local, tahun 2009
3.	Kritikan atas dugaan praktik nepotisme keluarga Bupati dalam pelaksanaan proyek-proyek APBD TA. 2008.	LSM Madani, tahun 2009
4.	Kritikan atas dugaan praktik nepotisme keluarga Bupati dalam pengisian jabatan eselon II pada awal tahun 2009.	LSM Madani, tahun 2009
5.	Laporan ke kejaksaan atas dugaan	Koalisi Pemberantasan

	penyimpangan dana tak tersangka (DTT) APBD Grobogan tahun anggaran (TA) 2001, 2002, 2003, dan 2004.	Korupsi, tahun 2005
6.	Pengawasan kasus penyimpangan proyek pembangunan menara saluran SUTET yang diduga merugikan negara sekitar Rp 3,7 miliar.	<i>Grobogan Centre</i> , Tahun 2008
7.	Laporan atas dugaan <i>mark up</i> proyek penataan lingkungan gedung DPRD yang mencapai Rp 7,6 miliar lebih, pembangunan jalan beton Gajah Mada Rp 8,9 miliar, pembangunan gedung Setda Rp 18,6 miliar, pengadaan motor dinas, pengadaan mobil dinas, pengadaan pakaian dinas, proyek Waduk Sanggeh, dan rehabilitasi Masjid Baitul Makmur Purwodadi, proyek penataan Stadion Krida Bakti Simpanglima, dan pembangunan kantor Dinas Kesehatan dan RSUD, serta kasus-kasus korupsi lainnya.	<i>Grobogan Corruption Watch</i> , IKAPURA dll, tahun 2005
8.	Laporan atas tunggakan macet kredit usaha tani (KUT) yang sebesar Rp. 40 milyar melibatkan Kantor Koperasi dan UKM, KUD dan Koperasi pertanian.	<i>Grobogan Corruption Watch</i> , tahun 2003
9.	Kritikan atas pelaksanaan Pilkada kabupaten Tahun 2006 yang carut-marut, terutama adanya kasus kepemilikan ganda kartu pemilih oleh	Organisasi Rakyat Independen (ORI), tahun 2006

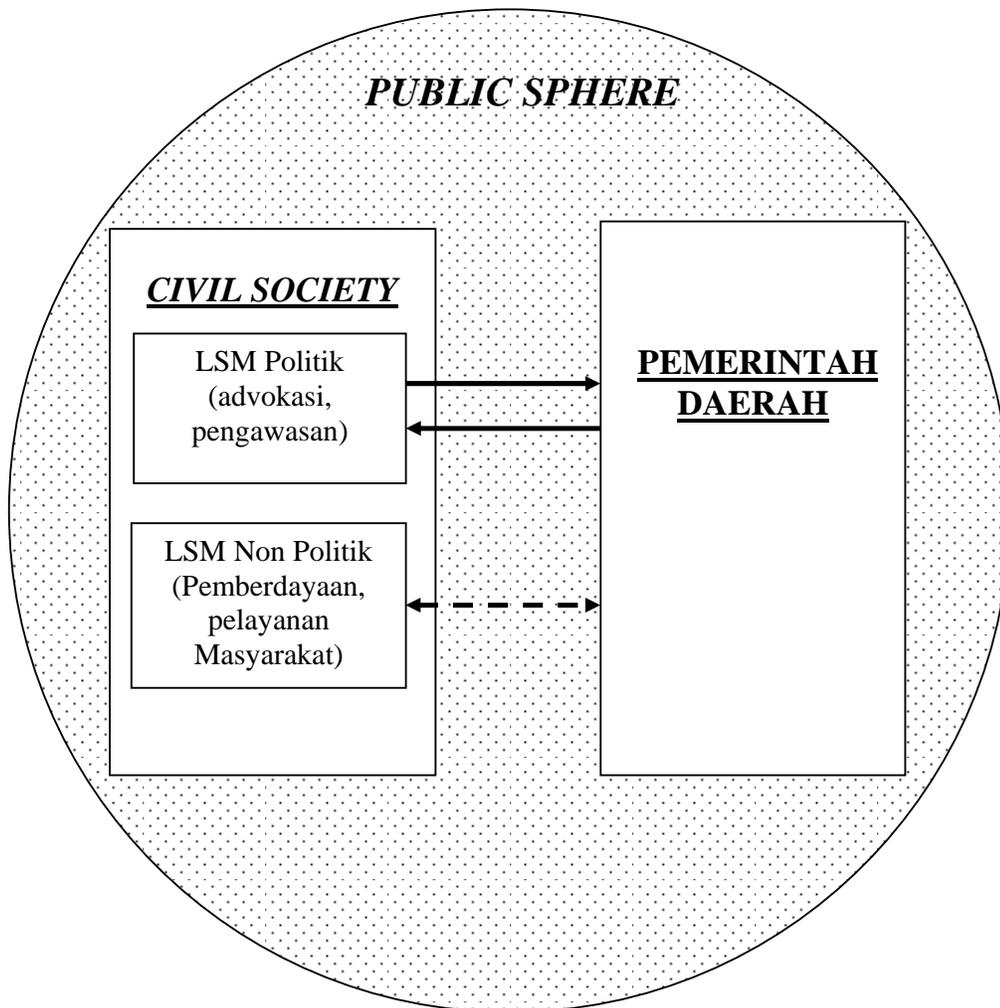
	sejumlah warga.	
10.	Desakan kepada Gubernur Jateng Mardiyanto agar memperhatikan kerusakan jalan Purwodadi-Godong. Sebab, gelombang jalan di sepanjang jalan itu belum ada tanda-tanda diperbaiki oleh Pemkab Grobogan.	LSM HIZIB, tahun 2006

Sumber : Diolah dari hasil wawancara, dokumentasi LSM, Surat kabar dan data internet.

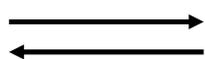
Masih banyak aksi-aksi lain yang dijalankan oleh LSM dalam menjalankan peran pengawasan terhadap penyelenggaraan kebijakan pemerintah daerah, meskipun tidak semua memperoleh tanggapan atau tindak lanjut, namun setidaknya dapat memberikan tekanan agar pemerintah menjalankan tata pemerintahan yang lebih baik.

Pola relasi antara LSM, *civil society* dan Pemerintah daerah dapat digambarkan melalui bagan berikut.

Bagan 5.1
Pola Relasi Antara LSM, *Civil Society* dan Pemerintah Daerah



Keterangan gambar:

-  : Hubungan jenis *containment/sabotage/dissolution* yang menekan dan mempengaruhi.
-  : Hubungan yang bersifat *collaboration/cooperation*, saling bekerjasama.

5.3. Distorsi Peran yang dilakukan LSM-LSM Grobogan

Meskipun belum dalam skala besar, namun eksistensi dan peran LSM di Kabupaten Grobogan telah memberikan warna dalam upaya-upaya memperkuat

civil society. Namun tak semua LSM berperan sebagaimana seharusnya, yaitu sebagai pilar hadirnya *civil society*. Beberapa LSM justru melakukan tindakan-tindakan yang menyimpang dari fungsinya. LSM-LSM tersebut malah berperan memperlemah gerakan rakyat dan melakukan kegiatan yang kontra-produktif. Pada umumnya motif yang melatarbelakangi penyimpangan perilaku sejumlah LSM adalah motif mencari keuntungan dan kepentingan sendiri. Ketika peluang tersedia, berbagai cara dilakukan dengan memanfaatkan kedudukan dan posisi LSM dalam kehidupan politik di Kabupaten Grobogan. Beberapa kasus dan penyimpangan yang dilakukan oleh LSM diantaranya adalah sebagai berikut.

5.3.1 Kasus Penipuan Oknum LSM Terhadap Masyarakat

Kasus pertama adalah kasus dimana seorang oknum anggota LSM memintai sejumlah uang kepada seorang warga. Kasus ini menimpa Supriyanto, warga Kecamatan Brati yang dimintai uang sebesar Rp. 15 juta oleh oknum LSM. Kronologis kasus ini dimulai pada bulan Desember 2007 ketika Supriyanto didatangi oleh seorang oknum LSM yang beralamat di Purwodadi. Oknum LSM ini menawarkan jasa untuk memasukan Supriyanto menjadi tenaga honorer di Kelurahan Danyang Kecamatan Purwodadi asalkan membayar uang sebesar Rp. 15 juta. Supriyanto menerima tawaran tersebut dan menyanggupi membayar uang sejumlah Rp. 15 juta. Selanjutnya pembayaran dilakukan dua kali dengan perincian Rp. 10 juta dibayarkan pada tanggal 17 Desember 2007, sedangkan sisanya sejumlah Rp. 5 juta dibayarkan pada tanggal 21 Januari 2008 dan diterima

langsung oleh oknum yang merupakan pimpinan LSM tersebut dengan bukti dua buah kuitansi.⁸¹

Kasus tersebut menjadi mencuat ketika Supriyanto ditolak menjadi tenaga honorer di Kelurahan Danyang. Lurah Danyang menyatakan bahwa tidak ada formasi untuk tenaga honorer baru dilingkungan instansinya karena sejalan dengan peraturan pemerintah yang melarang pengangkatan tenaga honorer baru yang digaji dari APBD sampai dengan tahun 2009. Namun Oknum pimpinan LSM tersebut beralasan bahwa dana tersebut merupakan biaya konsultasi dan administrasi pendampingan. Ia juga menyatakan bahwa LSM yang ia pimpin bergerak dalam bidang pemberdayaan masyarakat, advokasi dan monitoring *development programs*. Dalam hal advokasi atau pendampingan/konsultasi (masalah-masalah hukum) banyak masyarakat yang datang ketempat kantor LSM-nya untuk melakukan konsultasi dan pendampingan mengenai berbagai persoalan diantaranya tentang keberadaan tenaga honorarium daerah, guru penerima tunjangan fungsional dan kesra, dan hal-hal lain terkait program pemerintah dan persoalan masyarakat. Ia juga membenarkan bahwa Supriyanto pernah datang ketempatnya dan menyerahkan uang sejumlah Rp. 15 juta kepadanya sebagai biaya konsultasi dan administrasi pendampingan. Namun karena dirasa pendapatan (gaji) seorang tenaga honorer tidak sesuai penghasilannya selama ini akhirnya Supriyanto datang lagi ke kantornya untuk mundur dan meminta kembali biaya konsultasi tersebut. Selanjutnya pimpinan LSM tersebut menyetujui untuk mengembalikan uang tersebut.⁸²

⁸¹ Koran Target News, Selasa 12 Agustus 2008, *Diduga oknum wartawan dan LSM tilep uang dari warga Rp. 15 juta*,

⁸² <http://www.purwodadi.wordpress.com>

Beberapa hal yang janggal dalam kasus ini dan menimbulkan pertanyaan adalah bahwa benarkah biaya konsultasi untuk hanya menjadi tenaga honorer daerah semahal itu?. Selanjutnya jika memang uang tersebut sebagai biaya konsultasi dan administrasi, secara logika jika yang memutuskan untuk mundur adalah dari pihak klien maka uang yang telah dibayarkan tidak dapat ditarik kembali karena telah dilaksanakan konsultasi. Ditambah dengan keterangan Lurah Danyang yang membenarkan bahwa kejadian tersebut benar terjadi dan ia memang pernah didatangi oleh oknum pimpinan LSM tersebut, maka dapat dipastikan telah terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh oknum LSM tersebut.

5.3 .2 Kasus Penyimpangan Proyek SUTET

Kasus lain adalah penyimpangan dalam kasus pengadaan tanah untuk proyek pembangunan menara saluran utama tegangan ekstra tinggi (SUTET) 500 KV Tanjungjati-Purwodadi-Ungaran di Kabupaten Grobogan tahun 2004 yang melibatkan beberapa LSM. Penyimpangan tersebut terungkap berdasarkan hasil audit Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Jateng yang menemukan kerugian keuangan negara senilai Rp3,8 miliar dalam kasus dugaan korupsi proyek pengadaan tanah untuk proyek pembangunan menara Sutet di Kabupaten Grobogan. Audit tersebut dimintakan oleh Polres Grobogan sejak setahun lalu berdasarkan laporan dari masyarakat. Untuk mengungkapkan kebenaran laporan masyarakat tersebut, Polres Grobogan meminta bantuan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Jateng untuk menghitung kerugian negara dan audit investigasi.⁸³

⁸³ Warta BPKP 24 Januari 2009, Situs resmi BPKP, <http://www.bpkp.go.id/>

Pembangunan menara Sutet tersebut melibatkan 1080 warga di 8 kecamatan dan 31 desa. Saat ini sebanyak 31 kepala desa di Kabupaten Grobogan tengah diperiksa berkaitan kasus dugaan tindak pidana korupsi pada pengelolaan kompensasi tanah, bangunan dan tanaman untuk proyek tersebut. Kepala Satuan Reskrim Polres Grobogan menyatakan kasus tersebut diduga juga melibatkan sejumlah LSM, dan oknum orang dalam PT PLN Jateng dan DIY.

Berdasarkan hasil audit investigasi yang dilakukan BPKP, pembayaran kompensasi tanah, bangunan dan tanaman untuk proyek pembangunan menara saluran SUTET di daerah itu diduga terdapat kerugian negara sekitar Rp 3,7 miliar. Dugaan kerugian tersebut karena kemahalan harga dalam pelaksanaan pembayaran kompensasi. Jumlah lahan yang dilakukan kompensasi seluas 1.310.282,75 m², tersebar di 31 desa delapan kecamatan. Yakni Kecamatan Brati 3 desa, Purwodadi 2 desa, Penawangan 6 desa, Karangrayung 2 desa, Godong 6 desa, Gubug 6 desa, Tanggunharjo 2 desa dan Kecamatan Tegowanu 4 desa. Berdasarkan Keputusan Menteri ESDM Nomor 975.K/47/MPE/1999, tanah tersebut dihargai Rp 3.600/m². Sedangkan yang dibayar oleh PT PLN kepada pihak ketiga yang mengatasnamakan kuasa dari warga, yaitu Tim Advokasi dari LSM, dengan harga sebesar Rp 6.500/m². Tim Advokasi dari LSM kemudian memungut fee kepada warga sebesar Rp 2.750/m², atau Rp 3,4 miliar lebih, dari jumlah yang dibayarkan PT PLN kepada warga Rp 6.500/m² atau Rp 8,5 miliar lebih. Sehingga terjadi kemahalan harga yang merugikan negara dalam hal ini PT PLN sebesar Rp 3,7 miliar lebih. Selisih tersebut diminta oleh orang-orang dari LSM setelah proses pembayaran diterima masyarakat. Usai mendapatkan uang

ganti rugi, warga didatangi LSM, yang kemudian mencatat 48 persen dari total yang diterima dengan alasan karena telah berjasa membela warga.

Kasus ini menunjukkan bahwa LSM mencoba mencari keuntungan dari persoalan / permasalahan yang dihadapi rakyat. Dengan dalih memberikan advokasi dan pendampingan mereka menangguk keuntungan untuk kepentingan sendiri. Jauh dari prinsip keswadayaan yang berusaha mewujudkan pemberdayaan masyarakat yang mandiri, mereka justru menggunakan rakyat kecil sebagai sarana untuk meraih kepentingannya sendiri.

5.3.3 Kasus Pemerasan oleh Oknum LSM

Aktivistis LSM banyak berhubungan dengan kalangan birokrasi pemerintah kabupaten Grobogan dalam melaksanakan peran pengawasan penyelenggaraan pemerintahan. Berbagai kebijakan pemerintah daerah dan implementasinya menjadi perhatian mereka. Mulai dari proses penyusunan APBD, pelaksanaan proyek-proyek fisik, pengadaan barang/jasa, mutu pelayanan publik, kualitas pendidikan, proses distribusi pupuk, pelaksanaan Jamkesmas, kebijakan kepegawaian dan pengadaan CPNS hingga SOTK tak luput dari perhatian mereka. Dalam konsep *civil society* pengawasan oleh elemen masyarakat seperti LSM sangat penting dilakukan untuk mengontrol pemerintah. Namun dalam pelaksanaan peran pengawasan ini, belakangan terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh beberapa LSM. Pada prakteknya peran pengawasan hanya digunakan sebagai alat untuk mencari keuntungan.

Sejumlah kalangan birokrat mengeluhkan perilaku sejumlah anggota LSM yang mendatangi mereka. Di depan para pejabat pemerintah daerah, oknum-

oknum LSM ini mengungkapkan apa yang mereka sebut sebagai penyimpangan, kecurangan atau korupsi yang merugikan negara disertai dengan ancaman untuk melaporkan ke aparat hukum. Beberapa anggota LSM juga memiliki media cetak local⁸⁴, tidak jarang mereka menggunakannya sebagai alat penekan. Ancaman untuk menuliskan penyimpangan kebijakan pemerintah pelaksanaan di media cetak mereka adalah metode yang umum mereka jalankan. Namun ternyata tendensi dari aksi mereka ujung-ujungnya bisa dikatakan sebagai upaya pemerasan untuk mencari keuntungan pribadi, karena tuntutan dan ancaman tersebut bisa dicabut begitu saja setelah melalui kompromi tertentu. Pada umumnya aksi ini dijalankan pada triwulan I dan II tahun anggaran, dimana pada waktu itu adalah saat pengesahaan APBD dan dimulainya proyek-proyek pemerintah. Selain waktu tersebut saat menjelang lebaran juga menjadi semacam kebiasaan oknum-oknum LSM tersebut untuk mencari “jatah THR”. Instansi / satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang menjadi sasaran mereka adalah SKPD yang memiliki anggaran besar diantaranya adalah Sekretariat Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pengairan dan Dinas Pendidikan.

Salah satu pejabat eselon III di salah satu SKPD mengatakan bahwa jika proyek-proyek APBD mulai dilaksanakan maka hampir tiap hari selalu ada saja oknum LSM atau wartawan yang mendatangnya, bahkan sampai-sampai ia berusaha menghindari dari “kejaran” para oknum LSM dan wartawan tersebut dengan tidak berlama-lama berada diruangnya.⁸⁵Sementara di SKPD lain seorang pejabat eselon IV mengeluhkan adanya “anggaran lain-lain” yang harus

⁸⁴ Misalnya Koran Surya Buana milik LSM Mega Nusantara.

⁸⁵ Wawancara dengan seorang pejabat eselon III Sekretariat Daerah pada tanggal 24 April 2009

dialokasikan karena perintah dari pimpinan SKPD-nya yang terpaksa harus berkompromi dengan para oknum tersebut dengan menyediakan semacam “uang bensin”. Tentu saja anggaran tersebut bukan anggaran resmi yang tertuang dalam dokumen pelaksanaan anggaran (DPA) yang merupakan dokumen resmi hasil penjabaran secara rinci dari kegiatan-kegiatan APBD yang ada pada masing-masing SKPD. Anggaran tersebut harus disisihkan dari anggaran kegiatan atau proyek lain yang pada prakteknya biasanya melalui proses yang sifatnya manipulatif, *mark up*, ataupun fiktif dan tentu saja beresiko.⁸⁶

Pada kenyataannya peran LSM telah terdistorsi dari peran utamanya sebagai komponen utama *civil society*. LSM didirikan hanya sebagai dalih atau wadah tempat bersembunyi dari upaya-upaya mencari keuntungan pribadi para oknum yang mengaku aktivis LSM, melalui cara-cara yang tidak fair. Peran dan posisi tawar LSM bukan digunakan sebagai alat penekan untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik namun untuk menyudutkan dan memaksa pemerintah melakukan kompromi politik.

5.4. Faktor-faktor Penyebab Terjadinya Distorsi Peran LSM

Dari paparan diatas terlihat bahwa para aktivis menggunakan LSM hanya sebagai sarana mencari keuntungan, LSM hanya digunakan sebagai kedok dan dalih semata. Dalam hal ini peran LSM telah digadaikan demi kepentingan sempit para oknum yang mengaku sebagai pembela rakyat kecil. Mereka telah membawa LSM melenceng dari peran utamanya sebagai pilar *civil society*. LSM yang seharusnya melakukan pemberdayaan dan penguatan kapasitas masyarakat,

⁸⁶ Wawancara dengan seorang pejabat eselon IV Bappeda Grobogan pada tanggal 22 Mei 2009

justeru menjadikan rakyat sebagai obyek eksploitasi. Dalam beberapa kasus penyimpangan kebijakan, LSM justeru berkompromi dengan kekuasaan yang melakukan manipulasi politik yang merugikan masyarakat. Sangat ironis, justeru ketika eksistensi dan peran LSM di Kabupaten Grobogan belum menunjukkan dampak yang signifikan terhadap pemberdayaan *civil society*, beberapa LSM justeru memperlemah gerakan menuju *civil society*. Selanjutnya menjadi sebuah pertanyaan mengapa terjadi distorsi terhadap peran LSM di kabupaten Grobogan? faktor-faktor apa saja yang menyebabkan LSM menyimpang dari peran yang seharusnya?. Setidaknya ada beberapa faktor yang menyebabkan peran LSM menjadi terdistorsi.

5.4.1 Motif Mencari Keuntungan

Dari paparan sebelumnya tampak jelas bahwa misi mencari keuntungan materi merupakan motif utama yang mendasari penyimpangan perilaku LSM. Dari hasil wawancara menunjukkan bahwa hampir semua LSM, terutama yang bergerak di bidang advokasi dan pengawasan tidak memiliki sumber dana yang jelas. Umumnya sumber dana didapatkan dari iuran para anggota, namun jika melihat latar belakang profesi para anggota LSM yang kebanyakan memiliki profesi dengan penghasilan yang tidak tetap, maka sulit bagi LSM untuk menjalankan operasional sehari-hari dengan hanya mengandalkan iuran anggota. Apalagi jika dilihat dari jumlah anggota LSM yang kebanyakan kurang dari 10 orang, bahkan tidak jarang anggota yang aktif hanya ketua, sekretaris dan bendahara, bisa dibayangkan seberapa besar dana yang dapat dikumpulkan untuk menghidupi dan membiayai aktifitas LSM. Para anggota LSM tentu harus berfikir bagaimana mencari dana paling tidak untuk membiayai operasional sehari-hari.

Dan yang paling mudah adalah dengan memanfaatkan posisi LSM sebagai kelompok penekan pemerintah.⁸⁷

Adanya motif kepentingan tertentu agaknya juga tampak pada kasus LSM *Grobogan Corruption Watch* (GCW). Pada awal-awal berdirinya, GCW sempat menarik perhatian karena vocal dalam melontarkan kritik kepada pemerintah daerah, terutama kaitannya dengan praktek-praktek penyimpangan pelaksanaan proyek-proyek APBD. GCW pernah mengungkapkan dan melaporkan beberapa kasus korupsi yang tergolong besar dengan nilai anggaran miliaran rupiah, ke kejaksaan. Karena aksinya GCW sempat menjadi harapan banyak kalangan masyarakat untuk menjadi pengawal dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

Namun belakangan ini GCW seakan-akan menghilang tidak pernah lagi mengeluarkan kritik, tuntutan atau laporan dugaan korupsi. Menurut keterangan aktivis LSM lainnya, para aktivis GCW saat ini sudah tidak sesolid dulu, sebagian bahkan telah meninggalkan organisasinya. Masti surinya GCW disebabkan karena adanya perbedaan persepsi dikalangan para aktivisnya terhadap konsep visi dan misi yang dijalankan GCW. Ada dugaan bahwa GCW kemungkinan telah disusupi kepentingan lain, dan ini kemungkinan adalah adanya kompromi politik dengan imbalan tertentu. Para aktivis dengan idealisme tinggi memilih berjuang sendiri dengan media lain.⁸⁸

5.4.2 Ketiadaan Sumber Dana dan Rendahnya Profesionalisme

⁸⁷ Hasil Wawancara dengan Hardi dari LSM Mega Nusantara, Ngatiman, SE dari *Grobogan Centre*, Nurul Huda dari CIE, dan aktifis LSM dari JPP

⁸⁸ Wawancara dengan seorang Aktivis LSM CIE pada tanggal 9 Mei 2009

Profesionalisme aktivis LSM juga sangat diragukan, keterbatasan sumber dana menyebabkan tidak adanya standar gaji minimal bagi aktivis, atau bahkan tidak mendapatkan gaji sama sekali. Beberapa LSM hanya mengandalkan proyek-proyek dari pemerintah, dan ketika tidak ada proyek maka LSM tersebut seperti mati suri, hingga muncul kembali ketika ada tawaran menangani proyek pemerintah daerah. Sedangkan dari sisi manajemen keuangan LSM, otorita keuangan biasanya dipegang oleh satu orang saja dan dana saldo kegiatan biasanya dibagi-bagi dikalangan anggota LSM, tidak untuk di simpan sebagai pendukung kegiatan lain. Akuntabilitas LSM dalam hal ini sangat lemah, karena umumnya mereka tidak membuat dan memiliki laporan keuangan resmi. Laporan keuangan dibuat hanya untuk kepentingan internal. LSM Grobogan sangat lemah dalam mengadopsi system manajemen modern.⁸⁹

Demikian juga dengan kantor dan sekretariat LSM, mayoritas LSM tidak mempunyai kantor tetap yang berdiri sendiri. Kebanyakan menggunakan rumah pimpinan atau anggota LSM sebagai alamat yang tercantum dalam akta pendirian LSM. Bahkan ada satu LSM yang mencantumkan rumah kontrakan sebagai kantor atau sekretariatnya.

5.4.3 Ideologi Yang Tidak Jelas

Dari segi tujuan didirikannya LSM dan program yang dijalankan, banyak LSM yang tidak jelas orientasi, visi dan misinya. Kebanyakan kalaupun ada hanya diatas kertas dan bersipat normatif, bahkan cenderung didirikan hanya untuk memenuhi tujuan-tujuan tertentu.⁹⁰ Diantaranya agar dapat mengerjakan proyek-

⁸⁹ Wawancara dengan Aktivis LSM JPP Pada tanggal 30 Mei 2009

⁹⁰ Ibid

proyek pemerintah. Seringkali ketika proyek-Proyek APBD turun, mereka datang dengan setumpuk proposal untuk meminta proyek. Jika tidak diberi, maka seringkali terjadi praktek-praktek ancaman dan pemerasan. Dari hasil wawancara dengan para aktivis LSM diperoleh fakta bahwa, ketika ditanya mengenai tujuan didirikannya LSM, jawaban yang muncul adalah jawaban yang idealis, normatif dan terkesan muluk-muluk. Program kerja yang telah dilaksanakan tidak memiliki perencanaan dan umumnya bersifat incidental dan situasional tergantung jenis proyek yang didapatkan. Banyak LSM yang bahkan tidak memiliki program kerja yang kongkrit dan jelas.

Hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Mansour Fakih yang menyebutkan bahwa sebagian besar LSM di Indonesia menetapkan cita-cita mereka adalah demi demokrasi, transformasi sosial dan keadilan sosial. Namun ketika sampai kepada bagaimana mereka akan mencapai aspirasi-aspirasi tersebut, kebanyakan dari mereka menggunakan konsep maupun teori modernisasi dan developmentalisme tanpa pertanyaan kritis.⁹¹

5.4.4 Regulasi Yang Terlalu Longgar

Sementara itu dari mudahnya regulasi yang diberikan oleh pemerintah dalam mendirikan LSM, menyebabkan banyak LSM berdiri tanpa platform perjuangan dan program pelayanan yang jelas. Banyak LSM yang beroperasi bahkan tanpa prosedur hukum yang resmi, sedangkan pemerintah seakan membiarkan saja. Berdasarkan keterangan dari staf Badan Kesbang dan Linmas yang mebidangi LSM, Yani Tulus, sampai dengan akhir april 2009 baru 5 LSM yang memiliki surat keterangan terdaftar (SKT) yang dikeluarkan oleh pemerintah

⁹¹ Mansour Fakih, *Op. cit* Hal. 7

daerah dan 2 LSM sedang dalam proses mengurus pembuatan SKT. Sementara 28 LSM lainnya tidak memiliki SKT.⁹² Tidak adanya pengaturan dan pengendalian dari pemerintah menyebabkan banyak LSM bermunculan. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, akhirnya banyak LSM yang tidak memiliki sumber dana yang jelas dapat dengan mudah berdiri, hingga akhirnya melakukan berbagai penyimpangan.

Kondisi LSM Grobogan tersebut, sejalan dengan istilah Indra J. Piliang, digambarkan dalam kondisi yang carut marut. Selain permasalahan yang telah ada, dalam konteks yang lebih luas menurut Suharko, ada beberapa tantangan yang umumnya dihadapi oleh LSM di Indonesia, termasuk LSM Grobogan. *Pertama*, tantangan dari dalam diri NGO itu sendiri, yaitu problem internal seperti inefisiensi manajemen, pertikaian antara aktivis, kurangnya transparansi, dan sebagainya. Hal ini dapat mengurangi kredibilitas sosial LSM sebagai agen demokratisasi dan pembaharuan. *Kedua*, tantangan berkelanjutan menyangkut sumber keuangan. Pada umumnya, LSM Indonesia memiliki ketergantungan cukup tinggi kepada sumber dana luar negeri yang disalurkan oleh para funding agency. *Ketiga*, akuntabilitas LSM juga lemah dan problematis. Misalnya, tidak ada garis dasar yang jelas untuk hasil dan laporan aktivitas LSM. *Keempat*, problem keterputusan (disconnection) yang biasanya ditemukan di dalam hubungan antara LSM dengan masyarakat atau komunitas. Misalnya, dalam kerja advokasi, seringkali ada godaan untuk terburu-buru meninggalkan komunitas dan bergegas menuju ke pembuat kebijakan nasional atau internasional. Di sini LSM meninggalkan komunitas, bukannya membangun koalisi dengan mereka; malah

⁹² Wawancara dengan Yani Tulus, Staf Badan Kesbang Linmas pada tanggal 12 Mei 2009

justru membuat agenda-agenda yang diklaim merepresentasikan masyarakat. Keempat, problem keterputusan juga muncul di dalam hubungan di antara LSM itu sendiri. Misalnya, kurang memiliki modal sosial, seperti norma kerja sama, kepercayaan, dan jaringan. Secara kuantitatif jumlah LSM memang besar, namun kapasitas mereka sangat rendah untuk membangun modal sosial.⁹³

Sementara Koenraad Verhagen menyatakan bahwa LSM sesungguhnya berada pada posisi yang lebih baik dibandingkan dengan badan-badan pemerintah untuk membangkitkan peran serta masyarakat dan mendukung inisiatif-inisiatif pada tataran *grass root*. Meskipun demikian, sumber daya manusia dan keahlian yang diperlukan, masih amat diabaikan. LSM sering kali kekuarangan staf dan kelangkaan pekerja-pekerja lapangan yang terlatih.⁹⁴

5.5 Upaya-upaya untuk penguatan peran LSM dalam konsep *Civil Society*

Terdistorsinya peran LSM Grobogan menyebabkan gerakan menuju *civil society* menjadi lemah. Fungsi utama LSM sebagai pilar *civil society* yang mampu mengisi ruang publik sehingga dapat membatasi kekuasaan dan dominasi pemerintah menjadi tidak tercapai. Justeru citra LSM menjadi buruk di mata masyarakat karena LSM yang seharusnya menjadi wakil dan pembela masyarakat, berubah menjadi pihak yang justeru mengeksploitasi masyarakat. Dari sisi pemerintah daerah, banyak kalangan birokrat yang memberi cap LSM sebagai kelompok yang suka membuat onar, suka mencari masalah namun ujung-ujungnya adalah masalah uang. Untuk mewujudkan konsep *civil society* di

⁹³ Suharko, Merajut Demokrasi Hubungan NGO, Pemerintah, dan Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (1966-2001). Yogyakarta, 2005, Tiara Wacana, hal. 124

⁹⁴ Koenraad Verhagen, Pengembangan keswadayaan, Pengalaman LSM di Tiga Negara, Pustaka Pembangunan Swadaya Nusantara Puspa Swara, Jakarta, 1996 hal. 21

kabupaten Grobogan, LSM harus dikembalikan pada fungsinya semula. Untuk itu diperlukan upaya-upaya terhadap penguatan kembali peran LSM.

5.5.1 Reposisi Internal

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, *civil society* mempersyaratkan adanya organisasi sosial politik yang mandiri yang lepas dari ketergantungan dari pihak manapun. Dalam konteks ini LSM Grobogan harus memposisikan diri sebagai sebuah organisasi yang mandiri sekaligus profesional. Distorsi peran LSM Grobogan terutama disebabkan oleh masalah ketidakmandirian dalam sumberdaya financial dan ketidak profesionalan manajemen organisasi, sehingga memunculkan motif-motif untuk mencari keuntungan. Permasalahan utama terletak dari sisi internal LSM sendiri, sehingga diperlukan adanya reposisi internal yang dilakukan dalam rangka pembenahan dan penataan kembali pranata dan sumber daya manusia, termasuk sumber daya finansial. Masalah sumber dana adalah hal pertama yang harus diperhatikan untuk menciptakan LSM yang kuat, mandiri dan fokus terhadap program dan kegiatannya.

Sementara itu, menurut Meuthia Ganie-Rochman dalam kaitannya dengan profesionalisme, LSM harus melakukan perubahan mendasar demi meningkatkan kapasitasnya, mulai dari orientasi, metode kerja, keahlian, pendekatan hingga jaringan kerja. Peningkatan kapasitas yang perlu dilakukan oleh LSM perlu diwujudkan dengan; *pertama* : melalui penegasan ideologi dan orientasi. Dalam hal ini perlu ditegaskan apa yang menjadi prinsip kerja LSM, baik secara internal maupun dalam kerangka kerjasama dengan sesama LSM.

Kedua, peningkatan kapasitas menyimpan, mengembangkan dan memanfaatkan data. *Ketiga*, peningkatan kemampuan untuk mengidentifikasi dan bekerjasama, dengan institusi yang berbeda. Hal ini bukan hanya menyangkut kemampuan mengenali lembaga atau organisasi lain yang dapat diajak bekerjasama, tetapi juga kemampuan untuk membentuk kerjasama. *Keempat*, adalah kemampuan meningkatkan pengetahuan dan pengalaman, serta kemampuan mengevaluasi dan merekam pengalaman untuk didokumentasikan, didikomunikasikan dan dimanfaatkan oleh organisasi lain. *Kelima*, kemampuan meningkatkan akuntabilitas, yaitu bagaimana menerjemahkan peran dan fungsinya pada *stakeholders* yang berbeda.⁹⁵

5.5.2 Reposisi Eksternal

Kehadiran LSM merupakan suatu keniscayaan untuk mewujudkan negara yang demokratis. Sebagai pilar *civil society* LSM memposisikan dirinya sebagai pejuang demokrasi yang mendukung tumbuh kembangnya *civil society*. Peran-peran utama LSM adalah peningkatan kapasitas masyarakat dan pembelaan atas hak-hak rakyat. Distorsi terhadap peran LSM menyebabkan banyak LSM Grobogan terperangkap oleh motif-motif sempit yang menyimpang dari peran dan fungsinya dalam mendukung *civil society*. Akibatnya citra LSM menjadi buruk dimata masyarakat dan pemerintah daerah, kredibilitas dan eksistensi LSM juga patut dipertanyakan.

Salah satu hal yang mendasar dalam reposisi eksternal adalah bahwa LSM harus membangun kredibilitas dan identitasnya di mata masyarakat dan

⁹⁵ Ibid. Hal. 191

pemerintah. Citra buruk LSM harus dihilangkan, karena jika LSM masih terperangkap dalam motif sempit mencari keuntungan materi, maka seruan moral LSM menjadi tak berguna. LSM harus menegaskan identitasnya dengan memajukan prinsip-prinsip tertentu dan sekaligus menunjukkan kepada masyarakat metode kerja mereka. LSM perlu memilih beberapa isu penting saja yang harus ditanganinya secara serius dan konsisten. Menurut Meuthia Ganie-Rochman, LSM harus mengubah strategi dari melempar isu-isu menuju pada pemfokusan dalam pengembangan “design alternatif”, baik dalam skema formal maupun dalam bentuk informal.⁹⁶ Dalam bentuk kongkrit, adalah ikut serta dalam membentuk rancangan alternatif bagi pemerintah daerah dalam program tertentu.

Sementara dari hasil penelitian Dadang Juliantara tentang reposisi peran ornop di Jawa Tengah, Yogyakarta dan Jawa Timur, menyebutkan beberapa agenda penting yang harus dijalankan dalam rangka reposisi peran Ornop/LSM, yaitu; Mengoptimalkan potensi local dan menciptakan infrastruktur yang dikuasai rakyat, mendorong terbukanya peluang terhadap sumberdaya, mengembangkan inisiatif untuk membentuk kelompok independen, mengembangkan ruang perdebatan untuk mendiskusikan permasalahan krusial dan actual di masyarakat dan mengadakan pendidikan kewarganaan secara keseluruhan.⁹⁷

Selain itu, pemerintah daerah juga perlu membuat aturan main yang jelas, bukan untuk mengawasi atau membatasi ruang gerak LSM, namun untuk menjamin profesionalisme LSM. Selama ini belum ada peraturan perundangan tingkat daerah yang mengatur tentang operasional LSM di Kabupaten Grobogan.

⁹⁶ Meuthia Gani-Rochman, dalam Maruto MD dan Anwari WMK (ed.) Op. Cit Hal. 190

⁹⁷ Dadang Juliantara dalam Bonnie Setiawan, Perjuangan Demokrasi dan Masyarakat Sipil, Reposisi Peran Ornop/LSM di Indonesia, Jakarta 2000, Pustaka Pelajar Hal. 73

Ketentuan mengenai pembentukan LSM dijabarkan dari Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 8 tahun 1990 tentang Pembentukan Lembaga Swadaya Masyarakat. Sedangkan kewenangan untuk melakukan pembinaan terhadap LSM dimiliki oleh Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, berdasarkan Peraturan Daerah nomor 9 tahun 2008 tentang SOTK Kabupaten Grobogan. Perda ini hanya mengatur ruang lingkup dan tugas-tugas dalam kaitannya dengan pembinaan LSM.

Semestinya diperlukan suatu ketentuan yang mengatur lebih rinci mengenai sumber dana, keanggotaan minimal, syarat kantor atau sekretariat dan syarat-syarat administratif lainnya. Ketentuan dan sanksi bagi LSM yang tidak mempunyai SKT juga harus diperjelas. Semua ini penting agar LSM yang didirikan benar-benar berkualitas dan professional dalam perannya sebagai pilar *civil society*.

BAB VI

PENUTUP

6.1 Simpulan

Dalam konsep *civil society*, kondisi masyarakat di Kabupaten Grobogan sangat jauh dari prinsip kemandirian. Independensi masyarakat terhadap pemerintah, yang merupakan prinsip utama dalam membangun *civil society* tidak terlihat. Pemerintah daerah masih memegang kontrol penuh dalam kehidupan politik, sementara masyarakat hanya sebagai penonton atau bahkan dalam kasus tertentu sebagai obyek eksploitasi. Dominasi pemerintah terlihat jelas dalam perumusan kebijakan, sementara dalam implementasi kebijakan banyak terjadi manipulasi yang merugikan masyarakat.

Untuk memperkuat *civil society* diperlukan adanya organisasi sosial yang mandiri. Diantara organisasi sosial dan politik yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Karakteristik LSM yang bercirikan: mandiri dan tidak menggantungkan diri pada bantuan pemerintah dalam hal finansial, nonpartisan, tidak mencari keuntungan ekonomi, bersifat sukarela, dan bersendi pada gerakan moral, menjadikan LSM dapat bergerak secara luwes tanpa dibatasi oleh ikatan-ikatan motif politik dan ekonomi. Peran LSM dalam *civil society* diperlukan terutama dalam rangka peningkatan kapasitas dan pemberdayaan masyarakat ditingkat akar rumput.

Dalam konteks hubungan LSM dengan pemerintah ada dua model hubungan yang cocok untuk menggambarkan pola hubungan antara LSM di Grobogan dengan pemerintah. Yang pertama adalah hubungan yang bersifat *collaboration/cooperation*, dalam konteks hubungan seperti ini pemerintah menganggap bahwa bekerja sama dengan kalangan LSM merupakan sesuatu yang menguntungkan. LSM dan pemerintah berdiri pada posisi yang *equal* dan sejajar. Hubungan ini umumnya dilaksanakan oleh LSM-LSM dengan ruang lingkup

kegiatan bidang pemberdayaan masyarakat. Wujud kerjasama antara LSM dan pemerintah antara lain dalam bentuk pelatihan, sosialisasi, seminar dan dan kegiatan lain yang sifatnya meningkatkan kapasitas masyarakat.

Model kedua adalah hubungan yang bersifat *containment/sabotage/dissolution*, dimana pemerintah melihat LSM sebagai tantangan, bahkan ancaman. Pemerintah dapat mengambil langkah tertentu untuk membatasi ruang gerak LSM. Hubungan antara LSM dan pemerintah adalah hubungan yang bersifat politis, LSM mengambil peran sebagai kelompok yang kritis dan mempertentangkan kepentingan rakyat dengan ketiadilan dari pemerintah. Karakter dari LSM-LSM kritis ini adalah menggunakan kritik legitimasi sebagai alat untuk menekan pemerintah.

Namun tak semua LSM berperan sebagaimana seharusnya, yaitu sebagai pilar hadirnya *civil society*. Beberapa LSM justru melakukan tindakan-tindakan yang menyimpang dari fungsinya. LSM-LSM tersebut justru berperan memperlemah gerakan rakyat dan melakukan kegiatan yang kontra-produktif. Pada umumnya motif yang melatarbelakangi penyimpangan perilaku sejumlah LSM adalah motif mencari keuntungan dan kepentingan sendiri. Ketika peluang tersedia, berbagai cara dilakukan dengan memanfaatkan kedudukan dan posisi LSM dalam kehidupan politik di Kabupaten Grobogan.

Dari hasil penelitian, distorsi peran LSM di Kabupaten Grobogan terjadi karena beberapa faktor yaitu: adanya motif mencari keuntungan, ketiadaan sumber dana dan rendahnya profesionalisme, latar belakang profesi aktivis yang beraneka ragam, konsep ideologi yang tidak jelas serta regulasi yang terlalu longgar.

6.2 Saran

Untuk mengembalikan peran LSM sebagai pilar *civil society*, maka diperlukan upaya-upaya untuk menguatkan kembali peran LSM. Penguatan Peran LSM dilakukan melalui reposisi peran baik internal maupun eksternal.

Dari sisi internal, kaitannya dengan profesionalisme, LSM harus melakukan perubahan mendasar demi meningkatkan kapasitasnya. Mulai dari orientasi, metode kerja, keahlian, pendekatan hingga jaringan kerja. Selain itu, pemerintah daerah juga perlu membuat aturan main yang jelas, bukan untuk mengawasi atau membatasi ruang gerak LSM, namun untuk menjamin profesionalisme LSM. Semestinya diperlukan suatu ketentuan yang mengatur lebih rinci mengenai sumber dana, keanggotaan minimal, syarat kantor atau sekretariat dan syarat-syarat administratif lainnya. Ketentuan dan sanksi bagi LSM yang tidak mempunyai SKT juga harus diperjelas

Dalam rangka reposisi eksternal, LSM harus membangun kredibilitas dan identitasnya di mata masyarakat dan pemerintah. Citra buruk LSM harus dihilangkan, karena jika LSM masih terperangkap dalam motif sempit mencari keuntungan materi, maka seruan moral LSM menjadi tak berguna. LSM harus menegaskan identitasnya dengan memajukan prinsip-prinsip tertentu dan sekaligus menunjukkan kepada masyarakat metode kerja mereka.

Daftar Pustaka

- Abdullah, Taufik dkk, 1999, Membangun Masyarakat Madani, Menuju Indonesia Baru Milenium ke-3, Aditya Media, Yogyakarta.
- Fakih, Mansour, 1996, Masyarakat sipil untuk Transformasi Sosial, Pergolakan Ideologi LSM Indonesia, Pustaka pelajar, Yogyakarta.
- Gafar, Affan, 2006. Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Hadi, Sutrisno, 1989. Metodologi Research. Andi Offset, Yogyakarta.
- Hadiwinata, Bob S. dkk, 1999, Wacana Masyarakat Sipil, INSIST, Yogyakarta.
- Harrison, Lisa, 2007, Metodologi Penelitian Politik Kencana Prenada media Group, Jakarta.
- Hikam, Muhammad AS, 1999, Demokrasi dan *Civil Society*, cetakan kedua, LP3ES, Jakarta
- Korten, David C. , 1993. Menuju Abad Ke-21 Tindakan Sukarela dan Agenda Global, Yayasan Obor Indonesia dan Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Situmorang, Abdul Wahib, 2007, Gerakan Sosial, Sttudi Kasus Beberapa Perlawanan, Pustaka Pelajar.
- Suwondo, Kutut, 2005, otonomi Daerah dan perkembangan *civil society* di Aras Lokal, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga.
- Widjajanto, Andi dkk, 2007, Transnasionalisasi Masyarakat Sipil, LKIS, Yogyakarta.
- Sanit, Arbi, 1985, Swadaya Politik Masyarakat, CV Rajawali, Jakarta.
- Setiawan, Bonnie, 2000, Perjuangan Demokrasi dan Masyarakat Sipil, Reposisi Peran Ornop/LSM di Indonesia, Pustaka Pelajar, Jakarta
- Verhagen, Koenraad, 1996, Pengembangan keswadayaan Pengalaman LSM di Tiga Negara, Pustaka Pembangunan Swadaya Nusantara Puspa Swara, Jakarta.
- Anwari WMK (editor), dan Maruto MD, 2002, Kumpulan Tulisan Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, LP3ES, Jakarta.

- Nazir, Moh, 1993, Metode Penelitian. Ghalia Indah. Jakarta.
- Simon, Roger, 1999, Gagasan-gagasan politik Gramsci, INSIST, Yogyakarta.
- Varma, SP, 2007. Teori Politik Modern, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Suharko, 2005, Merajut Demokrasi Hubungan NGO, Pemerintah, dan Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (1966-2001), Tiara Wacana Yogyakarta
- Culla, Adi Suryadi, 2005 Masyarakat Sipil dalam Perspektif Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia Studi Kasus Walhi dan YLBHI dalam Era Orde Baru Ringkasan Disertasi. Bidang Studi Ilmu Politik Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Ubaidi, Machasin Nur, 2008, Proses Politik dan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Grobogan Tahun 2008, Tesis Magister Ilmu Politik Undip
- Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah, Jawa Tengah Dalam Angka 2008
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Grobogan, Grobogan Dalam Angka 2007
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Visualisasi Kegiatan pembangunan Kabupaten Grobogan TA 2008
- Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Grobogan, Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) Kabupaten Grobogan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2007
-
- Laporan
- Keterangan Pertanggungjawaban Pemerintahan Kabupaten grobogan Tahun 2007
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan.
- Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) Nomor 8 tahun 1990, tentang Pembinaan Lembaga Swadaya Masyarakat
- Budi Setiyono, Pengawasan Pemilu oleh LSM, Suara merdeka, 15 oktober 2003
- Indra J. Piliang, Otokritik Terhadap LSM, Suara Pembaruan, 15 September 2006
- Kompas 13 Januari 2003 NGO ditengah Kepungan Kepentingan Global, <http://lafadl.wordpress.com/2006/07/15/ngo-di-tengah-kepungan-kepentingan-global/> di *download* tanggal 03 September 2008.

Fahmi Panimbang, LSM dan Lemahnya Akuntabilitas Mereka, <http://indoprogress.blogspot.com/2006/09/lsm-dan-lemahnya-akuntabilitas-mereka.html> di *download* tanggal 03 September 2008.

Abdul Fickar Hadjar, LSM Demokrasi dan Demonstrasi <http://fickar15.blogspot.com/2006/07/lsm-demonstrasi-demokrasi.html> di *download* tanggal 11 Desember 2008

Situs resmi Pemerintah Kabupaten Grobogan <http://www.grobogankab.go.id> di *download* tanggal 11 Desember 2008

Blog Info Purwodadi <http://www.purwodadi.wordpress.com> di *download* tanggal 11 Desember 2008

Kamus online <http://www.id.wikipedia.org> di *download* tanggal 03 september 2008

Situs LSM Madani Grobogan <http://lsm-madanigrobogan.blogspot.com> di *download* tanggal 11 Desember 2008