

# Tantangan Konsolidasi Demokrasi Melalui Masyarakat Sipil<sup>1</sup>

Sutoro Eko

Konsolidasi demokrasi melalui masyarakat sipil merupakan sebuah tema yang sangat populer dalam konteks wacana dan gerakan demokratisasi di setiap negara, termasuk di Indonesia. Tema itu selalu mengundang perhatian secara optimis tetapi juga mengundang pertanyaan yang skeptis, jika bukan pesimis. Kalangan yang optimis menyatakan bahwa masyarakat sipil merupakan kekuatan utama yang meruntuhkan rezim otoritarian, yang kemudian menjadi kekuatan alternatif dalam proses konsolidasi demokrasi. Berman (1997), misalnya, berpendapat bahwa ketika institusi politik yang lemah dengan legitimasi rendah membuat masyarakat sipil merupakan sebuah alternatif bagi demokratisasi. Lalu, kalangan yang skeptis terus-menerus mengemukakan sejumlah pertanyaan besar pada masyarakat sipil. Di Indonesia, kalangan aktivis prodemokrasi mengaku dirinya sebagai elemen masyarakat sipil dan yakin betul bahwa masyarakat sipil merupakan kekuatan alternatif yang mendorong demokratisasi. Tetapi mereka juga selalu bertanya terus, bagaimana masyarakat sipil mendorong demokratisasi?, apakah masyarakat sipil diperlukan hanya ketika institusi politik mengalami delegitimasi?, sampai kapan masyarakat sipil harus menggelar gerakan sosial sehingga membuahkan demokrasi?, apakah masyarakat sipil akan efektif mendorong demokratisasi jika proses itu tidak disambut secara responsif oleh negara?, dan seterusnya. Dalam banyak forum, kalangan aktivis masyarakat sipil sering tidak sabar mempelajari teori-teori yang abstrak tentang masyarakat sipil dan konsolidasi demokrasi. Mereka dengan gelisah selalu butuh resep yang instan, perubahan yang cepat, skenario politik yang pasti, strategi yang jitu, aksi yang konkret, dan seterusnya. Ujung dari semua ini, banyak aktivis yang akhirnya mengusulkan “revolusi sosial” atau “pemotongan generasi” untuk menghasilkan perubahan secara cepat. Diskusi akhirnya berhenti, bertemu dengan *anomalie*. Lalu para penganjur masyarakat sipil “menghibur” dengan ungkapan: perubahan tidak mungkin bisa dicapai secara instan, tetapi membutuhkan proses panjang yang harus ditopang dengan cadangan energi yang besar, kesabaran dan komitmen yang tinggi. Para aktivis tidak pernah puas dengan jawaban yang menghibur ini. Mereka tetap mengorganisir kaum marginal (*voiceless*) melalui pendekatan yang konfrontatif, misalnya menggelar aksi parlemen jalanan.

Fragmentasi, jika bukan kegamangan, dua sikap di atas (yang menjadi salah satu kesulitan dan tantangan konsolidasi demokrasi di Indonesia) yang mendorong saya untuk me-

---

<sup>1</sup>Makalah Disajikan Dalam Workshop “Civil Society, Citizenship and Democratic Consolidation in Indonesia”, yang diselenggarakan oleh Indonesian Forum on Local Politics and Democratization, Yogyakarta 9-11 Maret 2004.

*review* khazanah masyarakat sipil dan konsolidasi demokrasi, meski kajian ini sudah dilakukan oleh banyak pihak. Mungkin tulisan ini tidak akan menyajikan sebuah resep instan untuk melewati fragmentasi itu. Saya hendak mengedepankan tantangan konseptual dan empirik konsolidasi demokrasi di Indonesia melalui kekuatan masyarakat sipil. Paling tidak ada empat hal yang hendak saya kemukakan. *Pertama*, menjawab pertanyaan bagaimana masyarakat sipil mendorong konsolidasi demokrasi, dengan menampilkan varian-varian perspektif yang sangat beragam.

*Kedua*, mencermati dinamika relasi antara masyarakat sipil dan faktor-faktor lain yang membentuk demokrasi. Inilah alasan pentingnya menanyakan seberapa jauh model penjelasan yang tidak linear tentang masyarakat sipil berguna. Itu relasi ini sangat penting, sebab masyarakat sipil bukan aktor tunggal dalam konsolidasi demokrasi. Banyak penganjur demokratisasi yang mengedepankan pentingnya relasi antara masyarakat sipil dan masyarakat politik dalam proses konsolidasi demokrasi. Sidney Tarrow (1995), misalnya, menggunakan pendekatan interaktif antara level masyarakat (elite dan massa) dan level analisis (masyarakat sipil dan masyarakat politik) sebagai kerangka kerja untuk menganalisis episode demokrasi. Interaksi kedua level itu membuahkan empat kekuatan yang mendorong demokratisasi: (1) formasi koalisi sosial di level elite dan masyarakat sipil; (2) aksi kolektif massa di level masyarakat sipil dan massa; (3) transaksi dan pakta institusional di level masyarakat politik dan elite; dan (4) strategi dan organisasi oposisi di level massa masyarakat politik.

*Ketiga*, mencermati signifikansi 'sipil' dalam masyarakat, maksudnya bahwa konsep itu tidak terelakkan menyatakan sesuatu normatif dan oleh karena itu keharusan untuk mengidentifikasi sifat yang mendefinisikannya. Tidak semua asosiasi merupakan sumber pertumbuhan nilai-nilai demokrasi. Hanya mereka yang dalam satu cara atau cara lainnya memperkembangkan nilai-nilai warga (*'civic' values*) mungkin mempunyai pengaruh semacam itu. Masyarakat sipil mungkin atau tidak mungkin *civic*, tetapi yang terakhir bukan dengan sendirinya merupakan sifat dari konsep itu.

*Keempat*, mencermati secara empirik dan makro apa yang terjadi dengan masyarakat sipil di Indonesia dalam konteks konsolidasi demokrasi. Relasi antara masyarakat sipil dan masyarakat politik juga perlu dilihat sebagai bentuk tantangan yang harus dijawab untuk mendorong demokratisasi di Indonesia.

### **Tiga Argumen**

Secara umum masyarakat sipil dipahami sebagai lingkup kehidupan sosial terorganisir yang terbuka, sukarela, timbul dengan sendirinya (*self-generating*), setidaknya berswadaya secara parsial, otonom dari negara, dan terikat oleh suatu seperangkat nilai-nilai bersama (Michael Walzer, 1992; Larry Diamond, 1999; Caroline Boussard, 2002). Ia berbeda dari "masyarakat" secara umum dalam hal ia melibatkan warga yang bertindak secara kolektif dalam sebuah lingkup publik untuk mengekspresikan kepentingan-kepentingan, hasrat, preferensi, dan ide-ide mereka, untuk bertukar informasi, untuk mencapai sasaran kolektif, untuk mengajukan tuntutan pada negara, untuk memperbaiki struktur dan perfunjangan negara, dan untuk menuntut akuntabilitas pejabat negara. Masyarakat sipil adalah sebuah fenomena *intermediary*, berdiri di antara lingkup

privat dan negara, sehingga, ia tidak mengikutkan masyarakat parokial: kehidupan individual dan keluarga dan aktivitas kelompok yang berpandangan ke dalam (rekreasi, hiburan, ibadah agama, spiritualitas); dan ia tidak mengikutkan masyarakat ekonomis: usaha penghasilan-profit dari perusahaan-perusahaan bisnis individual. Masyarakat parokial dan masyarakat ekonomis tidak memfokuskan diri pada kehidupan sipil dan lingkup publik, namun mereka dapat membantu menciptakan norma dan pola-pola keterlibatan kultural ke lingkup sipil.

Perbedaan masyarakat sipil dengan kelompok lain dalam masyarakat:

- a. Masyarakat sipil berkonsentrasi pada tujuan-tujuan publik bukannya tujuan privat. Ia berbeda dari masyarakat parokial. Ia “aksesibel bagi warga dan terbuka bagi pemikiran publik—tidak tertanam dalam setting-setting eksklusif, rahasia, atau korporatif
- b. Masyarakat sipil berhubungan dengan negara dalam sejumlah cara tertentu tetapi tidak berusaha merebut kontrol atau posisi di dalam negara; ia tidak berusaha “memerintah *polity* secara keseluruhan.
- c. Masyarakat sipil mencakup pluralisme dan keragaman.
- d. Masyarakat sipil tidak berusaha merepresentasikan rangkaian utuh kepentingan-kepentingan seseorang atau sebuah komunitas.
- e. Masyarakat sipil haruslah dibedakan dari fenomena komunitas sipil yang lebih jelas meningkatkan demokrasi

Sumber: Larry Diamond (1999, 2003).

Ada tiga argumen (perspektif) yang selama ini memahami masyarakat sipil dalam konteks demokratisasi. *Pertama*, argumen masyarakat sipil yang direalisasikan dalam *Democracy in America*-nya Alexis de Tocqueville, yang berangkat dari pandangan kaum moralis Skotlandia abad ke-18, meliputi Adam Smith, Adam Ferguson, dan Francis Hutcheson. Pendekatan ini menaruh tekanan khusus pada kemampuan kehidupan asosiasi secara umum dan kebiasaan secara khusus untuk membantu perkembangan pola-pola keberadaban (*civility*) dalam tindakan warga negara dalam sebuah pemerintahan demokratis. Argumen ini sering disebut “Masyarakat Sipil I” (MS I)

*Kedua*, argumen masyarakat sipil yang diartikulasikan paling kuat oleh Jacek Kuron, Adam Michnik, dan para kolega mereka dalam merumuskan sebuah strategi perlawanan terhadap rezim komunis pada 1980-an, juga kejadian dalam literatur tentang proses demokratisasi di Amerika Latin. Argumen ini disebut “Masyarakat Sipil II” (MS II), meletakkan tekanan khusus pada masyarakat sipil sebagai dunia tindakan yang tidak tergantung negara dan sanggup melakukan perlawanan terhadap sebuah rezim tirani.

*Ketiga*, argumen masyarakat sipil menurut perspektif *governance*, terutama *good governance*, yang dipromosikan oleh barisan lembaga donor dan agen-agen pembangunan internasional (World Bank, IMF, UNDP, Komisi Eropa, ADB, USAID, CIDA, dan seterusnya). Menurut argumen ini, masyarakat sipil merupakan sebuah elemen stake holder dalam *governance*, bersama sektor negara dan pasar. Perspektif itu menegaskan bahwa tata

pemerintahan yang baik (*good governance*) menggambarkan pola hubungan yang sejajar antara negara, pasar dan masyarakat sipil. Untuk mewujudkan *good governance*, perlu dibangun kemitraan (*partnership*) antara ketiga sektor itu, serta partisipasi masyarakat sipil yang semarak. Sebut saja ini argumen Masyarakat Sipil III (MS III).

### 1. Masyarakat Sipil I

Versi “MS I” sekarang yang paling meyakinkan adalah versi Robert. Putnam. Argumen Putnam beredar khusus dalam *Journal of Democracy* bulan Januari 1995, dalam esainya “*Bowling Alone*”. Namun, versi ini diuraikan lebih lengkap dalam studinya tentang pemerintah daerah di Italia modern, berjudul *Making Democracy Work*. Secara akademik Putnam membangun argumen bahwa desentralisasi menumbuhkan modal sosial dan tradisi kewargaan di tingkat lokal. Partisipasi demokratis warga telah membiakkan komitmen warga yang luas maupun hubungan-hubungan horizontal: kepercayaan (*trust*), toleransi, kerjasama, dan solidaritas yang membentuk apa yang disebut Putnam sebagai komunitas sipil (*civic community*). Indikator-indikator *civic engagement* -- solidaritas sosial dan partisipasi massal -- yang merentang luas pada gilirannya berkorelasi tinggi dengan kinerja pembangunan ekonomi dan kualitas kehidupan demokrasi. Selama seperempat abad terakhir, desentralisasi politik di Italia telah secara luas mentransformasikan kultur politik elite dalam suatu arah yang demokratis. Pembentukan pemerintahan regional, yang kemudian mendapatkan sejumlah kekuasaan otonom yang signifikan dan kontrol atas sumberdaya lokal, menghasilkan suatu tipe perpolitikan yang secara ideologis tidak terlalu terpolarisasi, lebih moderat, toleran, pragmatis, lebih fleksibel dan suatu 'penerimaan **mutual** yang lebih besar di antara hampir semua partai'. Secara berangsur-angsur warga mulai mengidentifikasi diri dengan level pemerintahan lokal dan bahkan lebih menghargainya ketimbang pemerintahan nasional. Putnam juga menegaskan bahwa desentralisasi dan demokratisasi lokal mempunyai potensi besar untuk merangsang pertumbuhan organisasi-organisasi dan jaringan masyarakat sipil (*civil society*). Arena kehidupan komunitas dan lokal lebih menawarkan cakupan terbesar bagi organisasi-organisasi independen untuk membentuk dan mempengaruhi kebijakan. Pada level lokal, rintangan-rintangan sosial dan organisasional terhadap aksi kolektif lebih rendah dan problem-problem yang menuntut perhatian -- dari layanan sosial sampai transportasi dan lingkungan -- berdampak langsung pada kualitas hidup masyarakat. Keterlibatan langsung warga dalam penyelenggaraan layanan publik pada level lokal menghasilkan suatu peluang penting untuk memperkuat keterampilan para warga secara individual dan akumulasi modal sosial, seraya membuat penyampaian layanan publik lebih *accountable*.

Argumen Putnam membangkitkan semangat, dan penolongnya pada bukti empiris menyegarkan. Meskipun begitu, perhatiannya terhadap kesehatan masyarakat sipil Amerika Serikat dan laporannya tentang pengalaman Italia dalam pemerintah daerah menunjuk pada kelemahan yang signifikan dalam kedua bentuk argumen masyarakat sipil. Kelemahan ini mengangkat pertanyaan penting yang harus diteliti secara empiris juga secara teoritis sebelum saya dapat secara tepat memahami peran masyarakat sipil dalam demokrasi dan demokratisasi.

Argumen saya ada tiga. *Pertama*, penilaian Putnam tentang “masyarakat sipil” di Amerika Serikat dan catatannya tentang pemerintah daerah di Italia utara meremehkan kemampuan organisasi-organisasi yang lebih baru, dan asosiasi-asosiasi politik khusus seperti gerakan sosial dan partai politik, untuk membantu perkembangan aspek-aspek masyarakat sipil dan memajukan demokrasi. *Kedua*, berbicara tentang “jaringan keterlibatan sipil” mengabaikan konflik yang nyata dan sering tajam diantara kelompok-kelompok dalam masyarakat. Konflik-konflik ini, dalam ketidakadaan penyelesaian politik secara khusus, mungkin tumpah menjadi kekacauan sipil dan kekerasan. *Ketiga*, dan paling penting, untuk memahami beberapa pemerintahan saya harus melihat pertama-pertama pada penyelesaian yang mendasarinya, dan pada pengaruh yang penyelesaian semacam itu memakai kekuatan sosial dan masyarakat sipil. Diambil bersama-sama, sasaran saya mempertimbangkan karakter problematis definisi masyarakat sipil Putnam dan argumen masyarakat sipil sendiri yang lebih luas.

Dalam konteks proyek konsolidasi demokrasi, argumen MS I juga menekankan kewargaan (*civicness*) masyarakat sipil (yaitu gagasan tentang warga negara yang ikut serta secara aktif dengan perhatian terhadap kepentingan umum masyarakat keseluruhan). Alexis de Tocqueville, misalnya, meskipun dia melihat risiko negara yang sangat kuat, dalam satu pengertian memahami masyarakat sipil sebagai pendukung negara karena ia merupakan sebuah arena suci dimana warga negara disosialisasikan ke dalam pola *civility* (Hyden 1997). Dalam perspektif liberal, masyarakat sipil yang didefinisikan dipandang dari segi fungsi *civic*-nya mempunyai peran pembangun-demokrasi yang lebih jelas. Namun, tidak semua organisasi perlu berhubungan dengan tujuan publik dan oleh karena itu kita mungkin mempertanyakan kemampuan *civic community* untuk mempengaruhi demokrasi. Gagasan masyarakat sipil penuh persoalan karena ia dapat benar-benar terdiri dari organisasi-organisasi *non-civic* dengan tujuan dan metode yang tidak demokratis. Oleh karena itu, beberapa studi masyarakat sipil dalam proses konsolidasi harus mulai dengan menyelidiki tingkat kewargaan dan (tingkat) demokrasi dalam organisasi masyarakat sipil.

*Civic community*, dalam tradisi Putnam, berisi semua jenis organisasi, bahkan organisasi yang bersifat keagamaan, sepanjang organisasi itu semuanya *civic* dan demokratis dan, karena itu, ia mempunyai hubungan yang lebih jelas dengan demokrasi melalui gagasan kewargaan (*civicness*). Ini menggambarkan persoalan tautologi. Jika kita ingin menggunakan konsep masyarakat sipil sebagai faktor penjelas dalam studi demokratisasi atau konsolidasi, penting sekali untuk menyadari bahwa masyarakat sipil tidak perlu demokratis atau *civic*. Masyarakat sipil mungkin ‘tidak hanya tidak demokratis, paternalitis, dan partikularistik dalam norma dan struktur internalnya tetapi juga penuh rasa tidak percaya, tidak dapat diandalkan, bersifat menguasai dengan keras, bersifat memeras, dan sinis dalam hubungannya dengan organisasi lain, negara, dan masyarakat’ (Diamond 1999: 227). Karena itu, kita harus memisahkan konsep masyarakat sipil dari gagasan *civic virtue*. Tidak semua organisasi masyarakat sipil bersifat demokratis, saleh atau penuh kepercayaan (Van Rooy 1998: 12-15). Peran yang dapat dimainkan masyarakat sipil dalam proses konsolidasi demokrasi pada akhirnya ditentukan oleh tingkat *civicness* dan struktur demokrasi internal yang telah dicapai masyarakat sipil. Tampak

beralasan untuk berargumen bahwa masyarakat sipil yang dicirikan oleh *civicness* adalah krusial dari gagasan positif konsolidasi demokrasi, dengan menghasilkan kepercayaan dan budaya politik yang demokratis.

## 2. Masyarakat Sipil II

Argumen MS II sebegitu jauh *beyond* isu-isu budaya demokrasi atau *civility* dalam masyarakat sipil. Melalui cara pandang struktural, MS II mengatakan bahwa problem dasar yang dihadapi dalam konsolidasi demokrasi adalah marginalisasi, eksploitasi, *voiceless*, ketidakberdayaan, kemiskinan, dan sebainya yang diderita rakyat bawah. Musuh utamanya adalah negara, pasar, rezim global, oligarki elite, korupsi birokrasi, represi militer dan seterusnya. Argumen MS II sering menegaskan dua hal: (1) negara adalah sumber dari segala sumber masalah dan (2) *people can do no wrong* (John Friedman, 1992). Karena itu negara harus dikontrol dan dilawan oleh masyarakat sipil melalui gerakan sosial secara berkelanjutan. Rakyat harus terdidik secara kritis dan terorganisir secara kuat untuk melawan negara. Negara harus dilawan secara konfrontatif dengan menggelar wacana tanding dan aksi kolektif dalam bentuk parlemen jalanan. Kemitraan tidak dikenal dalam mainstream ini, kecuali partisipasi dalam bentuk *voice* dan kontrol politik.

Para pendukung MS II ingin memasukkan kelompok-kelompok yang memungkinkan warga negara melawan tirani dan menandingi kekuatan negara. Dalam pekerjaan demikian, mereka secara tepat menekan kekuatan konflik masyarakat sipil. Mereka juga cenderung untuk menekan bentuk-bentuk baru asosiasi, karena asosiasi politik sering dinodai oleh kerjasama dengan rezim. Sesungguhnya, argumen yang ditunjukkan oleh Sidney Tarrow (1994, 1995) dan oleh Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephen (1994) membuat sebuah kasus kuat untuk memandang gerakan sosial — pengerahan kelompok-kelompok yang terorganisir sepanjang perpecahan sosial — sebagai pembawa sentral tekanan pendemokratisasian dalam demokrasi Barat.

Cara pandang MS II tersebut yang sampai sekarang menjadi *mainstream* gerakan sosial di kalangan aktivis prodemokrasi. Tiada hari tanpa perlawanan merupakan semangat mereka. Gerakan mereka sebagai oposisi radikal sangat ampuh untuk meruntuhkan penguasa otoriter, tetapi aksi kolektif itu tampaknya tidak cukup efektif untuk mendesak konsolidasi demokrasi.

## 3. Masyarakat Sipil III

Argumen MS III paralel dengan argumen membawa negara lebih dekat ke masyarakat lokal, melalui penguatan kapasitas negara, desentralisasi dan partisipasi masyarakat. Antara negara, masyarakat dan pasar harus sejajar, harus terjalin kemitraan. Argumen MS III ini melahirkan begitu banyak konsep-konsep baru yang bersifat instrumental: good governance, partnership, capacity building, multi stakeholder forum, participatory governance, participatory budgeting, dan seterusnya. Konsep-konsep ini meramalkan proyek-proyek

pemberdayaan yang dipromosikan oleh kalangan NGO di Indonesia dengan dukungan dana dari donor internasional.

Penerapan MS III di Indonesia memang membuahkan inovasi proyek dan menggali pengalaman lokal yang menarik. Tetapi banyak kritik yang dialamatkan kepadanya. Proyek MS III lebih banyak melincinkan kepentingan kapitalisme global dan meningkatkan *capacity building* bagi pelaksana proyek, tetapi gagal membangkitkan kapasitas rakyat. Secara substantif, argumen “kesejajaran” juga sangat lemah, karena selama ini struktur politik yang timpang tertanam sangat kuat. Lagipula mengharapkan negara lebih dekat ke masyarakat merupakan solusi yang mustahil, sebab kepentingan pada pemegang kekuasaan negara adalah memelihara status quo (kekuasaan, kewenangan dan kekayaan). Ketimpangan juga bisa dilihat dari sisi proses: kapitalisasi dan privatisasi (sebagai arena relasi antara negara dan pasar) jauh lebih kuat ketimbang desentralisasi dan demokratisasi (sebagai arena relasi antara negara dan masyarakat).

### **Konsolidasi Demokrasi**

Ketiga argumen MS di atas secara gamblang mengabaikan variabel politik, terutama relasi antara masyarakat sipil dan masyarakat politik, sebagai amunisi untuk mengontrol negara dan pasar. Masyarakat sipil tampaknya kelebihan beban (*overburden*) dalam mengawal demokratisasi, sementara energi masyarakat sipil begitu terbatas. Ketiga argumen itu secara kuat menekankan prinsip independensi dan nonpartisan, meskipun otonomi semacam itu dikatakan penting untuk alasan berlawanan. Versi argumen yang kita sebut “Masyarakat Sipil II” memfokuskan pada masyarakat sipil sebagai sebuah *counterweight* terhadap negara. Dalam konteks transisi demokrasi, khususnya, dimana partai politik yang didirikan telah ditindas, diperlemah, atau digunakan sebagai alat rezim otoritarian, otonomi politik tradisional tampaknya menjadi sebuah prasyarat bagi advokasi yang berlawanan. Dalam konteks demikian, masyarakat sipil diperlakukan sebagai sebuah dunia kekuatan sosial yang otonom yang didalamnya warga negara dapat menekan otoritarian untuk berubah, melindungi diri mereka sendiri dari tirani dan mendemokratisasikan dari bawah.

Dalam konteks konsolidasi demokrasi, masyarakat sipil tidak dapat dianalisis secara terpisah dari masyarakat sipil, yaitu semua aktor politik dan struktur masyarakat seperti partai politik, sistem elektoral, pemimpin politik dan lembaga legislatif (Linz dan Stepan 1996: 8). Bagaimana negara diorganisasikan dipandang dari segi pengabaian dan keterlibatan juga mempunyai implikasi penting terhadap vitalitas demokrasi masyarakat sipil (Dryzek 1996: 482). Foley dan Edwards berpendapat dalam cara yang sama bahwa alasan mengapa masyarakat sipil dipahami secara begitu buruk adalah karena variabel politik tidak ada. Peran apa yang masyarakat sipil akan mainkan pada akhirnya ditentukan oleh konteks politik yang lebih besar yang di dalamnya ia diletakkan. Bagaimana tindakan kolektif melalui masyarakat sipil dikejar bergantung lebih pada responsivitas institusi negara, daripada pada masyarakat sipil itu sendiri. Karena itu, negara otoritarian yang tidak tanggap lebih mungkin membangkitkan baik bentuk masyarakat sipil yang agresif maupun apatis daripada negara

demokrasi dengan institusi yang mendengarkan dan menengahi tuntutan warga negara (Foley dan Edwards 1996: 48-49).

Salah satu aspek hubungan negara-masyarakat sipil adalah kemampuan negara untuk melibatkan masyarakat sipil, dan dengan cara demikian mengendalikan kepentingan oposisi dalam masyarakat. Kekuatan masyarakat sipil bergantung pada kapasitasnya 'untuk secara simultan *menentang subordinasi* terhadap negara dan *menuntut keterlibatan* ke dalam struktur politik nasional' (Oxhorn 1995: 252). Di Amerika Latin keterlibatan yang terkendali membuat mungkin bagi negara untuk mengendalikan masyarakat sipil. Pola partisipasi terkendali ini dilembagakan dengan cara populisme dan klientelisme (Oxhorn 1995: 254—55).

Para aktor utama dalam masyarakat politik—partai politik—juga mempunyai hubungan yang rumit dengan organisasi masyarakat sipil. Jika partai politik dilarang selama pemerintahan otoritarian, bukannya tidak biasa bahwa transisi demokrasi mungkin mengubah partai politik dan organisasi masyarakat sipil menjadi *competitors* dalam bertindak sebagai arena utama bagi perwakilan kepentingan dan hubungan utama antara warga dan negara. Oxhorn berpendapat bahwa partai politik mungkin benar-benar mengurangi kekuasaan potensial dari kekuatan sosial. Setelah transisi demokrasi terjadi, sebuah sistem partai yang dilembagakan dan sah mungkin akan tampil sebagai arena utama bagi perwakilan kepentingan. Jadi ada suatu risiko bahwa partai akan menampung organisasi masyarakat sipil. Berbeda sekali, kalau sistem partai lemah dan tidak berurat akar dalam masyarakat, organisasi mungkin terus memainkan peran yang mereka miliki selama pemerintahan otoritarian (Oxhorn 1995: 266-67).

Dalam konteks otoritarian, tuntutan demokratisasi biasanya berasal dari masyarakat sipil dan tidak pernah dari masyarakat politik atau negara, kecuali untuk kasus-kasus di mana liberalisasi diprakarsai sebagai alat penguasa untuk memperoleh legitimasi yang cukup untuk tetap berkuasa dan karena itu menghindari demokratisasi lebih lanjut. Dalam konteks demokrasi, masyarakat sipil adalah kekuatan pengimbang otonom utama yang mengendalikan kekuasaan negara. Jika masyarakat sipil mengosongkan wilayah oposisi ini dan malahan terlibat dalam masyarakat politik, negara tidak lagi harus takut terhadap oposisi dan tuntutan dari masyarakat. Meksiko adalah sebuah contoh negara kuat yang menguasai masyarakat sipil lemah dengan cara populis. Jadi keterlibatan dalam negara menunjuk pada *corporatist arrangement* yang dengannya organisasi otonom dikooptasi oleh negara untuk menjalankan apa yang didefinisikan sebagai kepentingan publik umum. Ini adalah sebuah persoalan dalam usaha memperluas demokrasi karena ia cenderung cocok untuk beberapa organisasi, khususnya organisasi yang mewakili kepentingan ekonomi, posisi yang lebih menguntungkan daripada yang lain (Dryzek 1996: 475—85). Kerugian lain yang mungkin untuk demokrasi adalah bahwa kelompok yang terlibat akan mencapai akses sama tetapi bukan pengaruh nyata. Kepentingan dalam masyarakat sipil, menurut Dryzek, tidak mempunyai alasan untuk terlibat—mereka masih dapat bertindak dalam bermacam-macam cara untuk mengubah kebijakan publik, budaya politik, dan sebagainya. Karena itu, bagi sebuah masyarakat sipil yang tumbuh dengan subur, pengabaian negara sesungguhnya lebih baik daripada keterlibatan negara. Pengabaian pasif, yaitu ketika masyarakat sipil dibiarkan sendirian, bagaimanapun,

lebih baik daripada pengabaian aktif, yaitu ketika serangan diadakan untuk mengintimidasi organisasi masyarakat sipil. Jadi, menghindari partisipasi tidak berarti bahwa masyarakat sipil harus menjadi tidak berdaya (Dryzek 1996: 480—83).

Masyarakat sipil tidak dapat dipahami secara terpisah dari institusi politik, tetapi bagaimana kita dapat menganalisa keseimbangan yang kompleks interaksi dan otonomi dalam proses konsolidasi? Apakah ia merupakan suatu hubungan yang dicirikan oleh kompetisi atautkah ia saling melengkapi? Sebenarnya masyarakat sipil dapat memperkuat masyarakat politik yang lemah, tetapi institusi politik harus *legitimate* dalam proses itu atau masyarakat sipil menjalani risiko dikooptasi. Saya memilih menunjuk pada ini sebagai sebuah politisasi masyarakat sipil.

Masyarakat sipil mungkin merupakan faktor penting dalam proses konsolidasi dengan memperkuat masyarakat politik. Masyarakat sipil dapat mendidik warga negara dengan mendorong partisipasi dan meningkatkan pengetahuan mereka tentang apa yang dapat mereka harapkan dari institusi politik dan tentang apa yang diharapkan dari mereka sebagai warga negara, hak dan kewajiban mereka dalam sistem demokrasi. Partisipasi dalam proses politik akan menjadi lebih tersebar luas, dan ini mungkin meningkatkan legitimasi institusi dan proses politik, karena warga negara tidak lagi mengkonsentrasikan pada *output* sistem, tetapi rupanya mengidentifikasi diri mereka sendiri sebagai komponen penting dari sebuah sistem demokrasi yang sedang bekerja.

Dengan bekerja sama dengan institusi politik seperti partai politik, masyarakat sipil mungkin meningkatkan legitimasi mereka. Bukannya tidak biasa bahwa antusiasme rakyat menurun setelah transisi formal ke demokrasi, dan jika efektivitas pemerintah lebih rendah daripada yang diharapkan nostalgia otoritarian atau reaksi yang tidak baik akan berkembang. Jika masyarakat sipil mengakui kerja dan struktur pemerintahan demokrasi baru, legitimasi mungkin meningkat. Namun, ini merupakan tindakan penyeimbangan yang sulit karena masyarakat sipil harus tidak dibiarkan bertindak hanya sebagai *stempel karet* kebijakan pemerintah. Pada hakekatnya sistem demokrasi harus diakui, tanpa memperhatikan kinerjanya. Juga penting sekali bahwa organisasi masyarakat sipil membuat diri mereka sendiri kelihatan untuk memelihara peran mereka dalam masyarakat dan tidak digantikan oleh partai politik. Masyarakat sipil, sebagai contoh, dapat bertindak sebagai sebuah kekuatan penyusun-agenda yang penting. Terakhir, masyarakat sipil dapat memperkuat masyarakat politik dengan menghasilkan kepemimpinan demokrasi baru yang mempunyai latar belakang pada gerakan rakyat, jaringan kerja dan organisasi daripada partai tradisional yang sering kali berhubungan dengan rezim otoritarian.

### **Konteks Indonesia**

1. Masyarakat sipil di Indonesia menghadapi kelebihan beban yang luar biasa dalam agenda konsolidasi demokrasi. MS bisa dikatakan sebagai aktor tunggal dalam demokratisasi. Negara sibuk mengelola administrasi, membuat regulasi, memupuk kapasitas ekstraksi, mempertahankan ketahanan nasional, dan seterusnya. Kapasitas negara justru menjadi lemah (*soft state*) karena digerogeti oleh korupsi yang dilakukan oleh para pejabatnya. Para

pejabat negara hanya berupaya bagaimana memupuk kekuasaan, kewenangan dan kekayaan. Sementara masyarakat politik hanya sibuk melakukan konsolidasi untuk merebut kekuasaan. Masyarakat sipil menghadapi begitu banyak musuh, sementara energi dan kapasitas mereka sangat terbatas.

2. Masyarakat sipil sangat terfragmentasi dan sulit dikonsolidasikan. Ada elemen MS yang mengusung argumen MS I, ada pula yang berhaluan MS II dan sekarang yang paling ramai mengusung MS III. Masing-masing mempunyai klaim yang paling benar. Di sisi lain, organisasi masyarakat sipil yang memperjuangkan demokrasi tidak hanya menghadapi negara yang “keras kepala”, tetapi juga berhadapan dengan elemen-elemen sipil yang menggunakan cara-cara yang tidak demokratis dan tidak beradab.
3. Ketika kesempatan politik terbuka, atau ketika menghadapi musuh bersama, kekuatan masyarakat sipil gampang terkonsolidasi melakukan protes sosial atau pembangkangan sipil melawan penguasa yang otoriter dan bermasalah. Kekuatan besar ini sangat efektif dan mampu menjatuhkan penguasa otoriter, tetapi setelah penguasa otoriter jatuh mereka terfragmentasi kembali, tidak mempunyai nilai yang menjadi perekat bersama serta tidak efektif untuk mendukung konsolidasi demokrasi.
4. Relasi antara masyarakat sipil dan masyarakat politik sangat beragam bentuknya, tetapi yang jelas, relasi kedua aktor itu tidak secara signifikan mendorong konsolidasi demokrasi. Tidak ada koalisi yang kuat antara masyarakat sipil dan masyarakat politik sebagai kekuatan oposisi yang mengontrol negara. Relasi yang paling menyolok kedua aktor itu terjadi dalam konteks pengorganisasian kekuasaan partai politik. Partai politik menggunakan organisasi masyarakat sipil sebagai *underbouw* atau sebagai mesin politik untuk mengumpulkan dukungan massa. Di sisi lain, banyak organisasi masyarakat sipil yang tetap independen dan nonpartisan, tidak mau menjalin hubungan dengan partai politik. Bahkan tidak sedikit organisasi masyarakat sipil yang justru tidak percaya pada masyarakat politik, seraya menganggap masyarakat politik sebagai “musuh” dalam agenda konsolidasi demokrasi.