

# P R A K A R S A *Policy Brief*

Oktober 2021

## Tata Kelola Civil Society Organizations (CSOs) dan Demokrasi Substansif di Indonesia

### Pesan Kunci:

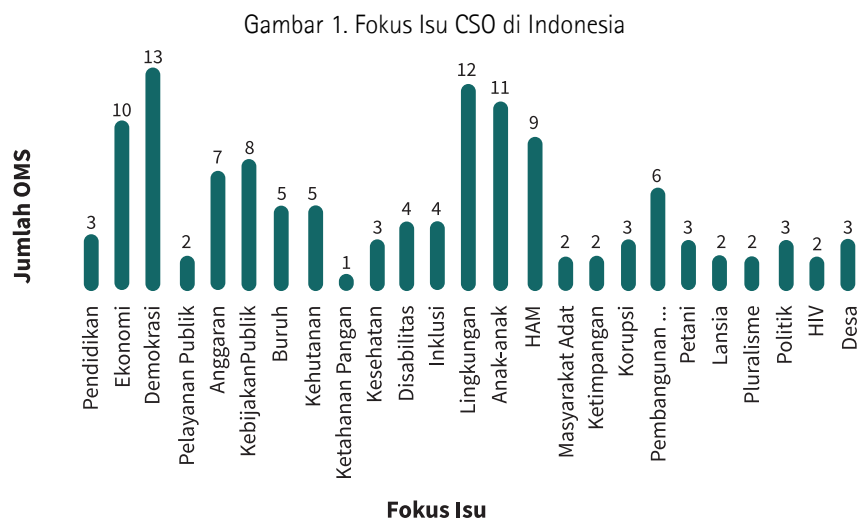
- Civil Society Organization (CSO) di Indonesia berkontribusi pada penguatan demokrasi substansif melalui pelibatan masyarakat dalam mengadvokasi kebijakan, pendidikan dan pemberdayaan dan pemberian layanan hak dasar secara langsung;
- CSO mengalami tantangan pada aspek keberlanjutan pendanaan, regenerasi sumber daya manusia, dan stigma negatif dari pemerintah;
- CSO perlu meningkatkan praktik akuntabilitas dan ekuitas sebagai perwujudan dari tata kelola yang baik untuk mencerminkan kualitas organisasi;
- Pemerintah perlu mendukung partisipasi CSO dalam perumusan, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional dan daerah untuk mencapai demokrasi substantif.

### CSO dan Demokrasi Substansif

CSO merupakan organisasi yang didirikan individu atau kelompok secara sukarela yang bertujuan untuk mendukung dan menopang aktivitas atau kepentingan publik tanpa bermaksud mengambil keuntungan finansial (Herdiansah, 2006). CSO juga merupakan organisasi legal di mata hukum yang bekerja tanpa adanya ketergantungan dari pemerintah, atau setidaknya pengaruh dari pemerintah tidak diberikan secara langsung (PRAKARSA, 2021). Pembentukan CSO merupakan

wujud partisipasi masyarakat dalam upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat yang tidak mampu dipenuhi pemerintah.

Fokus isu CSO di Indonesia cukup beragam dan memiliki area kerja yang berbeda tingkatannya yakni, nasional, provinsi, kabupaten/kota, dan desa/kelurahan. Isu utama yang menjadi fokus kerja CSO didasarkan atas munculnya masalah sosial-ekonomi. Adapun diketahui satu CSO dapat memiliki lebih dari satu fokus isu utama, baik dalam advokasi, riset, ataupun kegiatan lainnya.



Sumber: PRAKARSA, 2021.

Menurut World Bank (1995), tipologi CSO dapat dibedakan berdasarkan dua pendekatan yakni, operasional/pelayanan dan advokasi. Namun, penelitian PRAKARSA (2021) menemukan bahwa satu CSO bisa memiliki lebih dari satu tipe aktivitas tertentu (*hybrid*).

UNDP mendorong pentingnya partisipasi multi-pihak—termasuk CSO—yang berperan mengawasi dan mengadvokasi penerapan nilai-nilai demokrasi agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan.

Di Indonesia, peran CSO untuk menerapkan nilai-nilai demokrasi dalam proses pembangunan sangat diperlukan. Pasalnya, demokrasi di Indonesia masih dinilai sebatas prosedural. Proses pelaksanaan pemilu dalam proses berdemokrasi di Indonesia, menurut Zuhro (2019), hanya diukur secara kuantitatif, seperti jumlah pemilih yang berpartisipasi. Padahal menurutnya, demokrasi dinilai berhasil apabila pemilih memiliki sifat kritis, dan hak-hak pemilih dapat diakomodir dengan adanya partisipasi aktif dari pemilih.

Pemaknaan demokrasi substantif diuraikan Rodriguez (2016) sebagai praktik yang melampaui ranah politik dan meluas ke kehidupan sosial. Bentuk pemerintahan ini muncul sebagai konsekuensi dari tantangan yang tidak mampu dihadapi demokrasi prosedural, yaitu: 1) kemampuan menghasilkan kesetaraan sosial-ekonomi, 2) mempromosikan partisipasi sebanyak mungkin orang dalam persoalan publik, 3) menciptakan mekanisme yang membuat pemerintah bekerja untuk rakyat, dan 4) mempromosikan ketertiban tanpa campur tangan dalam kehidupan pribadi individu.

### Indeks Tata Kelola CSO di Indonesia

Penelitian PRAKARSA, "Mengukur Indeks Tata Kelola Civil Society Organizations (CSOs) dalam Penguatan Demokrasi Substansif di Indonesia" (2021) menunjukkan keberlanjutan peran CSO dalam penguatan proses demokrasi substantif di Indonesia erat kaitannya dengan tata kelola kelembagaan CSO itu sendiri. Tata kelola CSO yang baik tercermin

dari struktur manajemen yang mampu memastikan proses pengambilan keputusan berjalan transparan demi mewujudkan misi dan tujuan yang ditetapkan.

Mengacu pada model yang dikembangkan USAID (2020) dan indikator TACSO (2013), dalam penelitiannya, PRAKARSA menghitung indeks tata kelola yang baik (*good governance index/GGI*) yang terdiri dari lima dimensi (efektifitas, kerangka hukum, akuntabilitas, ekuitas dan transparansi) dengan 25 indikator untuk seluruh kelima dimensi. Total skor tata kelola CSO yang diperoleh dari masing-masing dimensi adalah 1-100, di mana setiap

dimensi memiliki bobot 20.<sup>1</sup>

Dari 99 CSO yang tersebar di Sumatera Utara, Jabodetabek, Jawa Tengah, DIY, Sulawesi Selatan dan NTB, PRAKARSA menemukan rata-rata GGI CSO di Indonesia adalah 84.62. Dimensi dengan pemenuhan tertinggi adalah dimensi efektifitas. Secara umum, CSO memiliki visi dan misi yang jelas, yang kemudian diturunkan menjadi renstra (rencana strategis) dan diimplementasikan dengan SOP. Dimensi tertinggi kedua adalah partisipasi, menunjukkan keaktifan CSO dalam kerja-kerja *multi-stakeholder* melalui koalisi.

Tabel 1. Tabel Indeks tata kelola CSO per wilayah

Dimensi	DIY	Jabodetabek	Jateng	NTB	Sulsel	Sumut	Nasional
Efektifitas	18.18	18.32	18.46	19.47	18.55	19.64	18.67
Kerangka hukum	16.73	17.58	17.54	14.93	16.36	16.73	16.85
Akuntabilitas	14.23	17.61	17.56	16.13	17.64	16.73	16.91
Ekuitas	14.55	14.11	12.31	14.67	15.64	14.18	14.18
Partisipasi	19.27	18.68	19.23	16.67	14.09	17.27	17.85
Total	82.96	86.14	84.72	84.59	82.27	83.27	84.62

Sumber: PRAKARSA, 2021.

Indeks CSO yang menjadi sampel di DIY adalah 82.96. Angka ini paling banyak diperoleh dari dimensi partisipasi (19,27), disusul dimensi efektifitas (18,18) dan dimensi kerangka hukum (16,73). Sedangkan 2 dimensi sisanya, akuntabilitas dan ekuitas memiliki nilai yang hampir sama, yaitu 14,23 dan 14,55 secara berurutan.

CSO di wilayah Jabodetabek memiliki nilai indeks (86,14) di atas rata-rata nasional, kecuali untuk dimensi efektifitas (18,32) dan ekuitas (14,11). Dimensi akuntabilitas CSO di wilayah Jabodetabek memiliki indeks yang tinggi (17,61) dibandingkan rata-rata nasional.

GGI CSO di Jawa Tengah sebesar 84,72, hanya sedikit lebih rendah dari rata-rata nasional. Dimensi dengan nilai tertinggi adalah dimensi partisipasi (19,23). Data menunjukkan, CSO di Jawa Tengah mempunyai partisipasi yang baik dengan *multi-stakeholder*, CSO, pemerintah, akademisi bahkan swasta.

CSO di Nusa Tenggara Barat (NTB) memiliki nilai indeks rata-rata yang tinggi dibanding nilai indeks rata-rata nasional hanya pada dimensi efektifitas (19,47). Sedangkan indeks pada dimensi lainnya berada di bawah rata-rata indeks nasional, terutama untuk dimensi kerangka hukum berada di posisi paling bawah (14,93) dibandingkan dengan wilayah lainnya. Meskipun demikian, CSO di NTB memiliki nilai indeks dimensi ekuitas yang paling tinggi (14,67) dibandingkan dengan wilayah lainnya.

Nilai indeks rata-rata tertinggi untuk CSO di Sulawesi Selatan dibanding wilayah lainnya terdapat pada dimensi akuntabilitas (17,64), sedangkan yang terendah adalah pada dimensi partisipasi (14,09). Nilai indeks pada dimensi partisipasi yang rendah menjadi penyumbang pada rendahnya nilai total indeks rata-rata CSO di Sulawesi Selatan (82,27).

Rata-rata indeks tata kelola CSO di Sumatera Utara adalah 83,27. Dengan skor 19,64, dimensi efektifitas CSO di Sumatera adalah yang tertinggi dibanding daerah lain. Sedangkan dimensi yang perlu menjadi perhatian untuk dibenahi adalah dimensi ekuitas dengan skor 14,18.

Tidak semua CSO di Indonesia dapat memenuhi standar tata kelo yang baik, khususnya pada dimensi akuntabilitas, kerangka hukum, dan ekuitas. Seperti di dimensi kerangka hukum, indikator kepesertaan BPJS dan standard penggajian misalnya tidak dapat dipenuhi sebagian CSO dengan tipologi swadaya atau belum memiliki donor tetap dengan proyek jangka panjang. Di dimensi akuntabilitas, tidak semua CSO secara berkelanjutan dapat mengaudit organisasinya, terutama bagi organisasi yang dijalankan secara swadaya.

Pada dimensi ekuitas, CSO cenderung tidak memerhatikan indikator seperti peraturan/ kesepakatan mengenai ekuitas jender dan juga peraturan rekrutmen penyandang disabilitas ke dalam dokumen-dokumen resmi organisasi. Hal inilah yang membuat rendahnya skor di dimensi ini.

Perlu diketahui, tata Kelola yang baik diyakini sebagai faktor penting dalam mencapai demokrasi substansif. Menyitir Alexis de Tocqueville, Francis Fukuyama (1999), tata kelola dan demokrasi substansi dinilai sebagai dua hal yang saling bersanding dan melapisi. Bahkan tumpang tindih diantara keduanya sangat erat. Sehingga dapat diasumsikan jika dimensi tata Kelola dipenuhi dengan baik, maka kontribusi pada demokrasi susbtansi akan menguat. Fukuyama mengamati, salah satu faktor kualitas demokrasi suatu negeri adalah kualitas partisipasi CSO dalam kehidupan politik, hal ini ia kerangka dalam teorinya "Social Capital". Tesis Fukuyama mengartikan bahwa perbaikan tata kelola CSO akan membangkitkan (*generate*) kontribusi terhadap demokrasi substansif.

<sup>1</sup> Skor yang diperoleh tidak mencerminkan pemeringkatan, tetapi sebagai pemetaan pada dimensi apa perbaikan tata kelola perlu diprioritaskan.

Meskipun demikian Platner (2013) mengakui bahwa terkadang tata kelola dan demokrasi substantif tidak selalu berada pada lintasan linear dimana beberapa rezim otoriter mendapat nilai yang cukup baik dalam hal efektivitas tata kelola pemerintahan dan sejumlah negara demokrasi yang sudah lama berdiri mendapat nilai yang buruk. Pemahaman ortodok di kalangan komunitas pembangunan tentang demokrasi dan tata Kelola yang baik merupakan dua elemen yang saling mendukung perlu ditunjukkan secara empiris dalam kajian-kajian lebih lanjut.

## Kontribusi CSO terhadap Demokrasi Substansif

*Hak ekonomi.* CSO telah berkontribusi pada penguatan akses sumber daya ekonomi masyarakat. Sebagai contoh, *Institute for Research and Empowerment (IRE)* berkontribusi pada penguatan ekonomi pedagang UKM di Kabupaten Sleman dengan memfasilitasi penjualan produk melalui sebuah aplikasi online. Kontribusi IRE yang baik paralel dengan skor GGI yang sangat tinggi (86). Contoh serupa ditemukan pada ELSAKA (Lembaga Studi dan Advokasi Kebijakan), dengan skor GGI tinggi (74), mampu berkontribusi pada penguatan akses masyarakat Leuser terhadap sumber ekonomi berkelanjutan dalam pemanfaatan hasil hutan non-kayu tanpa merusak hutan.

*Hak Pendidikan.* Terdapat dua hal yang secara umum dilakukan CSO, yang pertama melakukan advokasi agar masyarakat mendapatkan hak-hak pendidikannya, dan kedua memberikan layanan pendidikan secara langsung melalui pelatihan keterampilan. Untuk yang pertama, contohnya dilakukan Pegiat Pendidikan Indonesia (PUNDI), dengan mengadvokasi hak sekolah pada anak melalui pendampingan orang tua saat PPDB supaya tidak didiskriminasi dan tidak ada praktik pungutan liar yang menyulitkan keluarga miskin dalam mendaftar sekolah. Kontribusi PUNDI yang baik juga tercermin dari skor GGI yang sangat tinggi (87). Untuk yang kedua, terdapat OHANA (Organisasi Harapan Nusantara), organisasi yang berfokus pada kelompok disabilitas memberikan pelatihan lengkap dari mulai pemeliharaan kursi roda, layanan dan perbaikan. Kontribusi baik OHANA juga dapat ditengok pada skor GGI yang sangat tinggi (87).

*Hak Hukum, Sosial dan Kebebasan Sipil.* Pemenuhan hak konstitusional warga negara dilakukan CSO melalui berbagai upaya, salah satunya dengan advokasi. Yayasan Pusaka Indonesia (YPI) merupakan organisasi yang turut memberikan bantuan hukum khusus bagi perempuan dan anak-anak. Dengan kekhususan sasaran yang diberikan, pelayanan bantuan hukum menjadi sensitif kebutuhan perempuan dan anak-anak. Kontribusi yang sangat baik yang diberikan YPI tercermin pada skor GGI yang sangat tinggi (96). Serupa dengan YPI, skor GGI yang tinggi dan kontribusi pada demokrasi yang baik juga ditemukan pada LBH APIK Makassar. Dengan skor GGI 83, selain apik memberikan bantuan hukum bagi masyarakat, LBH APIK Makassar pun giat mengadvokasi kebijakan untuk menghapus kekerasan terhadap perempuan. Berkoalisi dengan CSO lain, LBH APIK Makassar berhasil mendorong pengesahan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT).

Selain contoh CSO yang disebutkan di atas, juga terdapat banyak CSO lain yang bergerak di isu serupa. Selain itu, kontribusi CSO terhadap demokrasi substansif juga tidak terbatas pada isu-isu sebagaimana disebutkan di atas, tetapi juga terdapat banyak CSO yang bergerak untuk mewujudkan masyarakat yang setara dan mendorong transparansi dan reformasi birokrasi.

## Tantangan-tantangan

Dalam menjalankan perannya sebagai kontributor demokrasi substansif, CSO menghadapi beberapa tantangan, di antaranya sebagai berikut:

*Pendanaan.* Ketergantungan CSO kepada donor (internasional, nasional maupun dana hibah) masih cukup tinggi. Bergantung pada sumber dana donor membuat kerja-kerja CSO terbatas pada waktu program kerja dilaksanakan. Tantangan pendanaan yang kedua adalah skala isu. CSO yang mendapatkan dukungan dana besar dari donor internasional umumnya memiliki isu-isu yang memang menjadi agenda global, seperti isu lingkungan dan tata kelola pemerintahan. Sedangkan untuk CSO yang bergerak di isu-isu seperti kesehatan reproduksi dan kebijakan perdagangan misalnya, lebih sulit untuk mendapatkan dukungan donor internasional.

Sebagian besar CSO menyadari bahwa keberlanjutan organisasi perlu terus dijaga dan berharap tidak terus bergantung pada donor internasional. CSO yang ada di Indonesia juga menjajaki sumber pendanaan alternatif selain dari negara asing atau donor internasional. Namun, belum semua CSO memiliki kemampuan dalam melakukan penggalangan dana secara mandiri. Selain itu, kegagalan dalam *fundraising* juga disebabkan karena lemahnya pengelolaan. Karena sifat sosial yang tinggi di CSO, pengelolaan cenderung lebih fleksibel dan kurang terdokumentasi dengan baik.

*Menurunnya Kualitas Demokrasi.* The Economist Intelligence Unit EIU (2020) mencatat indeks demokrasi di Indonesia mengalami penurunan 0,67 pada 2020 dibanding tahun 2016. Penurunan kualitas demokrasi Indonesia diakui beberapa CSO. Berdasarkan penelitian PRAKARSA (2021), dalam 5 tahun terakhir CSO mengalami tantangan untuk mengisi demokrasi substantif, yakni mencari titik kompromi antara kepentingan publik dengan agenda politik pemerintah. Menurut sebagian CSO, keterbukaan ruang untuk memberikan masukan kepada pemerintah sudah ada, namun kondisi hanya formalitas, terutama bagi isu-isu yang sudah menjadi agenda politik pemerintah.

Selain itu, adanya UU ITE menyebabkan CSO memiliki keterbatasan dan harus lebih berhati-hati dalam menyampaikan kritik. UU ITE dianggap sebagai bentuk penyempitan demokrasi di Indonesia. Aksi-aksi unjuk rasa yang dilakukan CSO juga kerap direspon represif. Bisa dilihat dari aksi-aksi yang dilakukan seperti penolakan UU KPK, UU Omnibus law dan UU Minerba. Pengesahan UU tersebut hingga ke peraturan turunannya dinilai sangat sedikit membuka ruang keterlibatan publik.

Menurut CSO yang bergerak di tingkat daerah, permasalahan penurunan kualitas demokrasi juga terjadi hingga level daerah. Meskipun keterbukaan diakui sudah ada, namun tidak dapat dipastikan bahwa usulan atau suara CSO diakomodir sebagai bahan pengambilan kebijakan.

#### Penanggungjawab Pelaksana:

Ah Maftuchan  
The PRAKARSA Executive Director

#### Ditulis oleh :

- Irvan T. Harja
- HERNI Ramdhaningrum
- Dwi Rahayu Ningrum
- Cut Nurul Aidha

**PRAKARSA Policy Brief** adalah analisis dan rekomendasi kebijakan tentang berbagai hal krusial yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan.



**PRAKARSA**  
Welfare Initiative for Better Societies

Jl. Rawa Bumbu I Blok A No.8-E  
Pasar Minggu, Jakarta Selatan  
Indonesia 12520

Phone +6221 781 1798  
perkumpulan@theprakarsa.org

The PRAKARSA adalah institusi independent yang bergerak dalam bidang riset dan produksi pengetahuan, pengembangan kapasitas dan advokasi kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan

Pembaca dipersilakan mengutip atau mereproduksi **PRAKARSA Policy Brief** dengan menyebut sumber aslinya asalkan tidak untuk kepentingan komersial. Pandangan tulisan merupakan cerminan pemikiran dari penulis.

[www.theprakarsa.org](http://www.theprakarsa.org)

*Tidak Terkonsolidasi.* Tantangan selanjutnya adalah CSO di Indonesia sulit membangun konsolidasi yang kuat. Hal ini tercermin dari tidak adanya arah dan agenda strategis bersama, semisal peta-jalan perjuangan masyarakat sipil dalam beberapa tahun ke depan.

### Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

CSO di Indonesia sebagian besar bergerak di bidang advokasi dan pelayanan dengan fokus isu yang beragam, meliputi: demokrasi, kebijakan publik, lingkungan, disabilitas serta isu perempuan, dan anak-anak. Indeks Tata kelola CSO di Indonesia rata-rata 84,86. Walaupun indeks ini menunjukkan tata kelola yang cukup bagus, namun tata kelola masih dapat dioptimalkan terutama di dimensi kerangka hukum, akuntabilitas dan ekuitas.

CSO memiliki peranan penting dalam memfasilitasi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan nasional. CSO mendukung terjadinya pemberdayaan dalam masyarakat melalui berbagai program yang mereka selenggarakan. CSO juga meningkatkan kampanye sebagai bentuk penyadaran publik terhadap permasalahan yang terjadi di sekitar mereka. Dari beberapa peranan tersebut, CSO berkontribusi nyata terhadap penguatan demokrasi substansif di Indonesia. Kontribusi CSO yang baik terhadap demokrasi substansif ditopang oleh kualitas tata kelola kelembagaan yang baik pula.

Di sisi lain, kerja-kerja CSO dalam penguatan demokrasi substansif tidak terlepas dari hambatan-hambatan. Hambatan utama adalah pendanaan yang dapat memengaruhi

keberlanjutan CSO. Walaupun sudah mulai banyak CSO yang menggalang dana, namun hampir separuh CSO bergantung pada sumber pendanaan lembaga donor. Tantangan lainnya adalah penurunan kualitas demokrasi yang terperangkap di tingkat prosedural dan juga akibat pembatasan kebebasan berekspresi. Selain itu, CSO di Indonesia mengalami hambatan berjejrajang dan kurang terkonsolidasi.

Dalam rangka menguatkan tata kelola CSO dalam upaya penguatan demokrasi substansif di Indonesia, PRAKARSA merekomendasikan hal-hal berikut:

- Pemerintah pusat dan daerah terbuka dan merekognisi partisipasi masyarakat dalam penyusunan dan perencanaan pembangunan;
- CSO mengupayakan perbaikan kelembagaan agar tata kelola semakin baik, sehingga kepercayaan publik terhadap CSO semakin meningkat dan menguatkan kontribusi CSO terhadap demokrasi substansif;
- Pemerintah perlu menyadari peranan CSO dalam pembangunan nasional dan daerah, serta mendukung penanggulangan hambatan-hambatan untuk mengembangkan keberlanjutan CSO; dan
- Pemerintah, swasta dan lembaga donor perlu memerhatikan peningkatan kapasitas CSO dalam tata kelola, SDM dan riset untuk menjamin keberlanjutan dan kualitas kerja CSO, terutama CSO yang mengalami kesulitan untuk berkembang.

#### Referensi

- Coston, Jennifer M. 1998. *A Model and Typology of Government-NGO Relationships* // Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 27, 358. DOI: 10.1177/0899764098273006.
- Rodriguez, RAC. 2016. *A brief review of substantive democracy and some of its theories*. URL: [https://www.academia.edu/31923023/A\\_brief\\_review\\_of\\_substantive\\_democracy\\_and\\_some\\_of\\_its\\_theories](https://www.academia.edu/31923023/A_brief_review_of_substantive_democracy_and_some_of_its_theories).
- TACSO. 2013. *Good governance and self-regulation models for civil society organization* // Turkey.
- The Economist Intelligence Unit (EIU). 2020. *Democracy Index 2020: in Sickness and in Health?* // The Economist. URL: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>.
- Maftuchan, Ah (et. al). 2021. *Mengukur Indeks Tata Kelola Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dalam Penguatan Demokrasi Substansif di Indonesia* // The PRAKARSA.
- UNDP. 2013. *NGOs and CSOs: A Note on Terminology*. URL: <https://www.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH03%20Annexes.pdf>.
- USAID. 2015. *The 2015 Civil Society Organization (CSO) Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia* // The United States Agency for International Development Bureau for Europe and Eurasia. URL: [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/Europe\\_Eurasia\\_CSOSIRReport\\_2015\\_Update8-29-16.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/Europe_Eurasia_CSOSIRReport_2015_Update8-29-16.pdf).
- Zuhro, Siti. R. 2019. *Demokrasi dan Pemilu Presiden 2019* // Jurnal Penelitian Politik Vol. 16. No. 1 Juni 2019. Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Jakarta. URL: <https://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/download/782/541>.