

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 LATAR BELAKANG

Pemerintah Indonesia yang cukup terkenal dengan pemerintahannya yang korup dan banyak masalah. Pada masa pemerintahan Megawati Soekarno Puteri, fenomena KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme) masih menjadi sorotan secara nasional dan perhatian dunia internasional (Alkostar, 2008), banyaknya kasus korupsi yang mengorogoti negara ini, dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah mulai dari pusat samapai kepada daerah-daerah. Seiringan bergulirnya reformasi semakin banyak kasus-kasus korupsi yang bermunculan kepermukaan, menjerat para pejabat negara, baik dari eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, mulai dari pusat sampai kepada pejabat-pejabat kecil yang ada di daerah. Lembaga negara seperti kepolisian terjerat kasus simulator SIM, anggota DPR RI terjerat kasus Hambalan, kasus wisma atlit, kasus pemilihan deputy gubernur BI dan lain-lain, dan lembaga peradilan, yang diharapkan dapat menangkal kasus korupsi kenyataannya justru malah mengecewakan, seperti yang diungkapkan oleh Sesatyo (2012) harus diakui, di negeri ini, penegakan hukum kerap kali melenceng dari tujuannya yang mulia: membela kebenaran dan keadilan. Lebih lanjut Sesatyo membahasakan terjadi sebuah peradilan sesat dan sandiwara penegakan hukum, dalam penanganan kasus-kasus korupsi.

Sejak reformasi bergulir pada tahun 1998, bangsa Indonesia telah melakukan sejumlah pembenahan mendasar pada aspek tata pemerintahan. Demokrasi,

penegakan hukum, transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan nilai-nilai sejenis lainnya, diperjuangkan secara terus menerus mulai dari level regulasi, pelaksanaan kebijakan, hingga promosi sosial ketingkat masyarakat. Hal itu dimaksudkan untuk segera mengakhiri dampak negatif dari praktik sebaliknya di era orde baru yang membawa sejumlah dampak berantai hingga terjadi krisis ekonomi tahun 1997. Pada level makro dapat dicatat beberapa kebijakan atau regulasi yang relevan seperti TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN, TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa, UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari KKN, UU Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004, UU Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, Serta Deretan UU Sektor, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Maupun Peraturan Daerah (Lele: 2010). Banyaknya aturan yang telah dibuat di atas, tapi belum mampu membawa perubahan yang memuaskan dalam membenahan kasus-kasus korupsi, hal yang senada diungkapkan oleh World Bank (dalam Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2009, dalam Lele, 2010) menyebutkan bahwa sejak 1999, Indonesia memang mencatat berbagai keberhasilan dalam membenahi tata kelola pemerintahan secara prosudural. Tetapi relatif kurang berhasil dalam membawa perubahan substantif yang langsung berhubungan dengan aspirasi atau kepentingan rakyat, terutama berkaitan dengan efektivitas pemerintahan.

Sejak reformasi hingga kini, otonomi daerah secara umum belum mencapai tujuan sejatinya, yaitu kesejahteraan rakyat dan pelayanan publik yang lebih baik di daerah. Sebaliknya, otonomi daerah justru menjadi sarana bagi para *free riders* demokrasi ditingkat lokal untuk mengakumulasi kekuasaan politik sekaligus kapital, tapi bukan untuk kesejahteraan rakyat setempat dan perbaikan pelayanan birokrasi di daerah. Pelaksanaan otonomi daerah belum menjadi seperti apa yang diamanatkan oleh demokrasi (**Dault, 2012**).

Perilaku korupsi di daerah, menurut **Sesatyo (2012)** Berawal dari jojoran para calon pemimpin daerah yang telah melontarkan dana yang sangat besar demi memenangi pilkada. Namanya juga keluar modal besar, tentu saja berharap modal mereka tak hanya kembali tetapi juga meraup laba berlipat. Tidak mengherankan jika praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) tumbuh begitu subur yang ada di daerah.

Selama ini birokrasi/birokrasi lokal sering memperoleh berbagai cemoan yakni terlalu lamban, terlalu kaku dan birokratis, tidak profesional, kurang peka, sensitif, responsif, bagaikan pangreh praja dari pada pamong praja, bagai keranjang sampah, dan lebih mengedepankan kekuasaan, kewenangan dari pada pelayanan (**Utomo, 2009**). Hal seperti ini memperlihatkan bahwa betapa buruknya pelayanan publik yang ada di daerah-daerah.

Persoalan yang ada di atas, tentang buruknya pelayanan publik dan tindakan perilaku korupsi, kolusi, nepotisme yang dilakukan oleh pejabat publik, baik dari

eksekutif, legislatif, maupun yudikatif yang menjadi pelaku utama dalam memperburuk keadaan bernegara, maka lahirlah gerakan *civil society* yang sangat kuat pasca reformasi seperti LSM atau Ornop dalam mengawal dan mengungkap berbagai kasus korupsi, ikut ambil bagian dalam pembangunan, gerakan peduli tentang lingkungan, serta mengadvokasi berbagai kasus hukum yang terjadi di masyarakat.

Dalam UU menjelaskan bahwa hakekat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya, kemerdekaan Warganegara Republik Indonesia untuk berserikat atau berorganisasi dan kemerdekaan untuk memeluk agamanya dan kepercayaannya masing-masing dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945. Organisasi Kemasyarakatan sebagai sarana untuk menyalurkan pendapat dan pikiran bagi anggota masyarakat Warganegara Republik Indonesia, mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat dalam mewujudkan masyarakat Pancasila berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka menjamin pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa, menjamin keberhasilan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, dan sekaligus menjamin tercapainya tujuan nasional (UU. No. 8 1985).

Undang-undang di atas merupakan dasar hukum pembentukan organisasi kemasyarakatan (Ormas) yang biasa juga dipersepsikan dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Namun dikemudian hari LSM dimasukkan kedalam undang-undang No. 16 Tahun 2001 yang kemudian di revisi menjadi Undang-undang No.28 tahun 2004 tentang yayasan, dalam UU ini mengamanatkan bahwa masyarakat mendapat perlindungan dan jaminan hukum dalam meyuarkan hak-haknya dan wajib hukumnya untuk ikut serta dalam menyukseskan pembangunan yang seutuhnya, baik secara individu maupun dengan cara berorganisasi.

Culla (2006, hal.9) mengungkapkan bahwa, bila ditelisik lebih cermat, Ornop atau LSM dalam hal ini, telah banyak memberi sumbagan berarti pada perjalanan politik negeri ini. Misalnya aksi-aksi Ornop bertipe advokasi dalam membela, menyadarkan dan membangkitkan perlawanan masyarakat dalam mempertahankan hak-hak sosial, politik, dan ekonomi yang “dikorbankan” oleh rezim dalam berbagai proyek pembangunan.

LSM yang merupakan organisasi sosial kemasyarakatan, sangat diharapkan menjadi wadah aspirasi masyarakat dalam meyuarkan hak-haknya kepada pemerintah secara langsung, sekaligus menjadi kontrol sosial terhadap proses pemerintahan.

Menurut **Praja (2009)** LSM yang diartikan secara umum 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.

Lembaga Swadaya Masyarakat melekat pada masyarakat sipil, yang berbeda dari masyarakat politik. Walaupun mereka dapat bersuara sama dengan perdebatan politik, mereka tidak bersatu untuk mengikuti pemilihan umum atau mengendalikan tombol-tombol kekuasaan negara, seperti layaknya partai politik. LSM juga dapat memberikan pelayanan atau advokasi untuk mengangkat isu-isu tertentu. LSM dalam bidang-bidang seperti hak-hak asasi manusia, lingkungan hidup, konservasi, pembangunan dan perdamaian, atau mereka juga dapat memiliki tujuan sosial yang lain, (Jordan dan Tuijl, 2009, hal. 13).

Kuatnya gerakan *civil society* seperti lembaga swadaya masyarakat, serta perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dan berbagai kasus penyimpangan dalam birokrasi pemerintahan pemicu munculnya wacana *good governance* (pemerintahan yang baik) untuk memulihkan masalah yang dihadapi oleh bangsa dan Negara. *Good Governance* dipopulerkan oleh World Bank, UNDP dan kroni-kroninya di Indonesia.

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktik, dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep governance, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang paling menentukan. Implikasinya, peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di

komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut. Governance menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pula pada peran warga. Ada tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintah itu sendiri (Sumarto, 2009, hal.2).

Gerakan *civil society* di Indonesia yang didalangi oleh lembaga swadaya masyarakat dan organisasi kemasyarakatan (Ormas) dalam hubungannya dengan wacana *good governance* menemukan sebuah persamaan, dimana gerakan *civil society* menginginkan sebuah masyarakat yang kuat dalam sebuah Negara sedangkan *good governance* memiliki tujuan masyarakat, pemerintah, dan swasta memiliki kesetaraan dalam Negara, sehingga nantinya apa yang diharapkan tercipta sebuah Negara yang partisipatif (*participation*) dari masyarakat, ketaatan hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*), responsif (*responsive*), berorientasi kesepakatan (*consensus orientation*), kesetaraan (*equity*), efektif dan efisien (*effective and efficient*), dan akuntabilitas (*accountability*). Hal ini terus didorong oleh gerakan *civil society* dan *good governance* sehingga tercipta sebuah pemerintahan dan Negara yang baik.

Mewujudkan *Good Governance* di butuhkan kerja sama yang baik dalam negara baik dari masyarakat, swasta dan pemerintah ketiga lembaga negara ini harus saling memainkan perannya masing-masing dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Ketiga pilar negara ini harus saling memperkuat satu dengan yang lainnya, jika salah satu diantaranya lemah, ini dapat menimbulkan dampak buruk dalam sebuah negara.

Pada *governance*, pemerintahan bertumpu pada kompatibilitas atau keharmonisan di antara berbagai komponen atau kelompok atau kekuatan yang ada di dalam negara. Di dalam pemerintahan yang *governance* maka terjadilah atau dituntut adanya sinergi diantara ke tiga aktor yang ada ialah pemerintah itu sendiri (Publik), masyarakat (*Community* atau *Civil Society* atau masyarakat madani) dan pihak swasta (Utomo, 2009). Dalam *good governance* pihak swasta menjadi penggerak perekonomian dan penyedia lapangan kerja, sedangkan pemerintah sebagai regulator atau pengatur dalam negara, dan masyarakat adalah pelanggan yang harus dilayani oleh pemerintah dan swasta dengan prinsip keuntungan.

Namun disisi lain, *good governance* dianggap berkaitan erat dengan ideologi liberalisme, Adanya tuduhan bahwa *good governance* berkaitan erat dengan agenda politik global, yang ditunggangi oleh kapitalisme liberal seperti apa yang dikemukakan oleh Wilson bahwa sebagai alat lembaga neo-liberal untuk melancarkan pembangunan kapitalisme dunia (Wilson, 2000). Pada negara-negara berkembang seperti Indonesia didorong terus oleh negara-negara maju untuk menerapkan *good governance*, upaya ini dilakukan guna mengamankan investasi asing dan privatisasi BUMN di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Kecurigaan itu didasarkan pada lembaga-lembaga keuangan dunia seperti World Bank, IMF dan lembaga-lembaga donor lainnya yang sangat antusias dalam mewacanakan *Good Governance*. Dugaan itu dipertegas oleh Presiden Tanzania Julius K. Nyerere, yang mengkritik habis *Good Governance* didepan konferensi PBB, bahwa *good governance* dianggap sebagai konsep imperialis dan kolonialis, sebab *Good Governance* akan

mengkerdilakan struktur negara-negara berkembang, sementara kekuatan bisnis dunia makin membesar (Putra, 2009, hal. 6). Mengenai tuduhan tersebut, harus disikapi secara bijak dan bangsa ini harus perlu lebih banyak belajar lagi agar tidak tersesat dalam pemahaman pengetahuan salah.

Dalam melihat kinerja lembaga swadaya masyarakat dalam mewujudkan *Good Governance* di kota Makassar, terlebih dahulu kita melihat kondisi persoalan kota Makassar yang merupakan kota besar yang menjadi sentral kota-kota lainnya yang ada di Indonesia timur. Baik dari historisnya maupun sampai masa sekarang, pada daerah ini terus berbenah diri dalam hal pembangunan, mulai dari pendidikan, kesehatan, politik, hukum, dan ekonomi, khusus dalam bidang perekonomian pemerintah membangun bandara internasional dan pelabuhan internasional dalam menunjang pertumbuhan ekonomi.

Makassar dengan visi-misi yang diwacanakan oleh wali kota Ilham Arief Sirajuddin dan wakilnya Supomo Guntur akan menjadikan kota Makassar menjadi kota dunia, dengan membuka diri kepada investor-investor baik lokal maupun dunia internasional, dan telah bersiap diri untuk menyediakan ruang publik yang nyaman bagi para investor-investor tersebut dengan berbagai cara, mulai dari perizinan, pasilitas seperti, jalan, bandara, pelabuhan dan lainnya.

Kota Makassar yang memiliki daya tarik dan letak geografisnya yang strategis, sekaligus memiliki sejarah yang panjang mulai dari zaman VOC sebagai kota niaga, menjadi lirikan banyak investor dalam hal tempat pariwisata, perhotelan, industri, pendidikan dan kesehatan. Ciri khas yang lain dimiliki kota Makassar adalah

menjadi magnet bagi daerah-daerah lain yang ada di Indonesia Timur, mulai dari pendidikan, kesehatan, pusat perbelanjaan dan wisata, sehingga makin hari, kota ini menjadi macet dan sesak. Dengan visi-misi yang di canangkan oleh wali kota dan wakilnya untuk menjadikan kota dunia dengan meniru gaya pembangunan pemerintah Singapura. Pemerintah daerah mengundang dan bekerja sama para investor untuk bersama-sama dalam membangun daerah ini.

Seiring menggeliatnya pembangunan tersebut bukan berarti masalah yang timbul tidak ada, justru persoalan semakin menjadi-jadi, seolah masalah dan pembangunan seiring sejalan dalam pelaksanaannya. Berdasarkan temuan LSM FITRAH telah melangsir bahwa kota Makassar telah menempati urutan kedua terkorup setelah ibukota Jakarta dibandingkan dengan kota-kota besar lainnya yang ada di Indonesia, jumlah kerugian negara yang ditimbulkan mencapai Rp 80 miliar dan lebih dari 496 kasus (<http://makassar.tribunnews.com//2012/10/02/kejati-tunggu-data-kongkret-fitra>).

Selain masalah kasus korupsi masih ada masalah lain seperti buruknya pelayanan publik yang ada di kota Makassar seperti yang di ungkapkan oleh komisioner Ombusman kota Makassar Laode Arumahi di kota Makassar, Dia mengatakan, kasus lain adalah pelayanan yang berlarut-larut dan persoalan transparansi. berdasarkan data Ombusman kota Makassar diketahui pada periode 2009 tercatat 311 kasus pengaduan layanan publik, kemudian pada tahun 2010 turun menjadi 210 kasus pengaduan. sementara 2011 tidak jauh berbeda dengan jumlah pengaduan pada 2010 <http://makassar.tribunnews.com/2012/02/28/60-persen-aduan->

warga-makassar-terkait-kasus-pungli. Lebih lanjut masih dalam kaitan yang sama namun sumber berita yang berbeda, menyatakan bahwa Ombudsman banyak menerima pengaduan terutama masalah pendidikan dan pelayanan di kelurahan menjadi kasus yang paling banyak diadukan di Ombudsman kota Makassar. Hal itu disampaikan Ketua Ombudsman Makassar, Mulyadi Hamid dalam acara pemaparan akhir tahun di kantor Ombudsman, Kamis, 27 Desember. Mulyadi mengatakan sepanjang tahun ini (2012), ada 175 kasus pengaduan yang masuk. 155 di antaranya merupakan kasus pelayanan publik. 20 pengaduan lainnya merupakan kasus privat atau masalah dengan perusahaan swasta. <http://fajarfmmakassar.com/pelayanan-di-kelurahan-masih-buruk-ombudsman-terima-175-pengaduan/>.

Banyaknya kasus-kasus korupsi bukan hanya dilakukan pejabat-pejabat besar tapi juga pejabat-pejabat pemerintahan yang kecil-kecilnya seperti proyek-proyek pembangunan menjerat banyak pihak yakni kasus yang dialami oleh lurah Untia dan camat Biringkanaya telah terlibat dalam melakukan korupsi anggaran pembangunan kampus Politeknik Ilmu Pelayaran (PIP) Makassar pada tahun 2009, Selain itu kasus-kasus yang lain seperti korupsi pembangunan bandara internasional Sultan Hasanuddin, kasus pasar Pabaengbaeng, dan masih banyak indikasi kasus korupsi lainnya.

Di kota Makassar sendiri mengalami banyak masalah tentang lembaga swadaya masyarakat seperti yang diberitakan oleh situs *on line* <http://archive.bisnis.com/articles/penertiban-lsm-kesbangpol-verifikasi-379> organisasi bahwa pemerintah kota Makassar melakukan penertiban 379 lembaga

swadaya masyarakat atau LSM untuk mencegah terjadinya praktek ilegal yang banyak meresahkan masyarakat dan institusi di pemerintah. Dalam berita lanjutannya kepala badan kesatuan bangsa dan politik (Kesbangpol) kota Makassar, H.A. Rompegading menjelaskan, banyak organisasi yang terdaftar di Kesbang yang bekerja tidak sesuai dengan fungsi lembaganya. Tim sudah melakukan infentarisir lembaga-lembaga itu. Banyak yang ditemukan sudah tidak memiliki sekretariat, katanya saat ditemui Bisnis di Balaikota Makassar, Selasa (16/10).

Dalam hal yang sama walikota Makassar Ilham Arief Sirajuddin, menyatakan, sejumlah Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD) di kota Makassar belakangan ini dirisaukan oleh ulah oknum LSM dan wartawan tanpa surat kabar (WTS).

Salah satu SKPD yang kerap menjadi sasaran oknum LSM dan oknum wartawan adalah Dinas Pendidikan Kota Makassar, ungkapnyanya kepada Cakrawala di Hotel Dinasti belum lama ini sejak dipublikasikannya berita ini pada Rabu, 21 November 2012, 10:26. dalam Situs yang lain <http://pilkada.kompas.com/berita/read/2012/08/11/02212077/potret.lembaga.pengganggu.koruptor>. R Siti Zuhro dkk mencatat, LSM di Sulsel belum menunjukkan perannya yang signifikan. Tidak sedikit LSM yang bermain dua kaki. Di satu sisi mereka mengkritisi pemerintah dan DPRD, disisi lain mereka mencari proyek untuk mempertahankan hidup. LSM dinilai belum mampu mendampingi masyarakat mengorganisasi ide dan gagasan. LSM yang seharusnya menjadi cikal-bakal kelas menengah di tataran praktis, tidak berkembang dan tidak mampu menjadi penarik

gerbong demokrasi. Namun bukan berarti *civil society* di daerah ini tidak bekerja sama sekali (Model Demokrasi Lokal: 2011).

Dengan persoalan ini peneliti akan melakukan penelitian di daerah kota Makassar tentang kinerja Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang mempunyai peranan pemantauan, mengontrol dan mengadvokasi berbagai kebijakan-kebijakan pemerintah yang ada di daerah kota Makassar, serta penguatan dan pemberdayaan *civil society* tersebut, sehingga dapat menciptakan sebuah pemerintahan yang baik (*Good Governace*). Meskipun LSM masi dianggap bermasalah dan lemah dalam melakukan perannya, tapi dengan penelitian ini akan mencoba mengurai berbagai persoalan dan mencari sebuah solusi yang tepat sehingga penelitian ini memiliki mamfaat, baik bagi masyarakat maupun bagi pemerintah dan swasta.

I.2. RUMUSAN MASALAH

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja Lembaga Swadaya Masyarakat di kota Makassar dalam mewujudkan good governance tahun 2010-2012?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kinerja Lembaga Swadaya Masyarakat di kota Makassar dalam mewujudkan good governance tahun 2010-2012?

I.3. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Adapun yang menjadi tujuan dalam malakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menggambarkan kinerja Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dalam mewujudkan pemerintahan yang baik.

2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Lembaga Swadaya Masyarakat dalam upaya mewujudkan Good Governance.

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dalam penelitian ini adalah :

1. Manfaat Praktis, dari hasil penelitian ini kemudian dapat menjadi masukan dan bahan evaluasi dalam pelaksanaan kinerja lembaga swadaya masyarakat bagi pemerintah, LSM dan masyarakat.
2. Manfaat Akademis, dapat memberikan tambahan teori/ literatur akan kinerja lembaga swadaya masyarakat dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dengan sinkronisasinya terhadap penyelenggaraan Otonomi Daerah.
3. Kegunaan Metodologi, hasil dalam penelitian ini kemudian dapat menjadikan sebuah dorongan moril dalam penelitian selanjutnya mengenai pembahasan yang serupa tentunya.