

Persoalan Pengembangan Institusi Pemberdayaan Masyarakat

*Soetomo**

Abstract

Transformation from production oriented development to people centered development requires a deeply rooted local institutions. The critical challenge to deal is how to manage the process of institutionalization

Kata-kata kunci:

pemberdayaan masyarakat; institusi lokal; komunitas lokal

Pendahuluan

Negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia, dalam periode yang cukup panjang melaksanakan kebijakan pembangunan yang berorientasi produksi demi pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Mobilisasi sumberdaya dilakukan seoptimal mungkin untuk mengejar peningkatan produksi dan pertumbuhan ekonomi. Tingkat pertumbuhan ekonomi sangat ditentukan oleh penanaman modal yang diperlukan. Sementara itu tingkat penanaman modal sangat dipengaruhi oleh tabungan. Oleh karena itu, tabungan dalam negeri merupakan kunci keberhasilan pertumbuhan ekonomi. Apabila tidak dapat menghimpun tabungan sesuai dengan jumlah yang dibutuhkan, suatu negara dapat mencukupinya dengan bantuan asing atau penanaman modal asing.

* *Soetomo* adalah staf pengajar Jurusan Ilmu Sosiatri Fisipol, UGM, Yogyakarta. Ia bisa dihubungi melalui e-mail: soetomo@ugm.ac.id

Sasaran utama pembangunan dalam pendekatan ini adalah peningkatan produksi. Ada keyakinan bahwa rakyat banyak termasuk kelompok miskin akan memperoleh manfaat pembangunan melalui mekanisme tetesan kebawah (*trickle down*) dan pelebaran ke samping. Pelaksanaan pembangunan dalam pendekatan ini pada umumnya bersifat sentralistis (*top-down*) dan mengandalkan pola yang seragam yang dikenal dengan *blue-print approach*. Pendekatan ini dipilih karena alasan efisiensi, kontrol dan mudahnya pengelolaan dan memperkecil kadar ketidakpastian sejak perencanaan. Pemerintah membutuhkan kekuasaan yang cukup *solid* agar sentralisasi dan kontrol yang sangat ketat dari pihak eksekutif dapat dilakukan. Tidak mengherankan, perencanaan pembangunan terkesan otoriter.

Pendekatan tersebut terbukti mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara makro. Akan tetapi mekanisme tetesan ke bawah dan pelebaran ke samping yang dijanjikan ternyata tidak terwujud. Perkembangan ekonomi secara makro tidak menyentuh mayoritas penduduk yang berada dalam kondisi miskin. Yang terjadi justru ketidakmerataan hasil pembangunan. Ada kesenjangan yang semakin melebar antar lapisan masyarakat di lihat dari tingkat sosial ekonominya. Pendekatan pembangunan yang sentralistis dan bersifat seragam tadi diyakini sulit menyentuh berbagai kebutuhan dan persoalan lokal yang tentu saja sangat bervariasi. Di samping itu, orientasi pada produktivitas serta pertumbuhan ekonomi secara nasional kurang mengakomodasi kepentingan mikro, khususnya masyarakat pada tingkat bawah. Padahal, dalam jangka panjang pertumbuhan ekonomi tidak akan dapat dipacu lebih jauh atau bahkan sekedar dipertahankan, tanpa perluasan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan termasuk partisipasi dalam menikmati hasil.

Berbagai kelemahan model pembangunan seperti yang sudah diuraikan tadi, telah mendorong munculnya alternatif pembangunan yang berbasis masyarakat. Sebagai paradigma alternatif, sudah tentu perspektif pembangunan yang berbasis masyarakat ini memiliki asumsi dan landasan berfikir yang berbeda dibandingkan dengan model pembangunan konvensional. Model pembangunan konvensional mementingkan produksi secara terus menerus. Sementara itu, pembangunan yang berbasis masyarakat dengan teguh berupaya agar sistem produksi tunduk pada kebutuhan masyarakat (Korten, 1984:

9). Paradigma baru ini lebih menjanjikan proses pembangunan yang manusiawi, oleh karena perhatiannya terfokus pada aspek manusia dan masyarakatnya. Inisiatif atau prakarsa dan kreativitas masyarakat diperlakukan sebagai sumberdaya utama.

Pembangunan berorientasi produksi dan pertumbuhan ekonomi cenderung sentralistis (*top-down*) dan mengutamakan keseragaman. Negara sebagai penentu pembangunan meremehkan (*under-estimate*) kekuatan masyarakat dan melebih-lebihkan (*over-estimate*) pada kekuatan sendiri. Negara tidak melihat pentingnya mengembangkan kapasitas masyarakat terutama masyarakat lokal, dalam mengelola sumberdaya lokal secara mandiri. Sebaliknya, negara merasa mampu untuk mengelola dan mengontrol sumberdaya secara terpusat, termasuk dalam melakukan berbagai intervensi dan penetrasi yang terlalu jauh dalam kehidupan masyarakat lokal.

Pembangunan yang berbasis masyarakat mendambakan ekologi manusia yang seimbang, sumberdaya andalannya adalah informasi dan prakarsa kreatif yang tidak kunjung habis. Tujuan utamanya adalah aktualisasi secara optimal potensi yang dimiliki manusia (Korten dan Sjahrir, 1988: 374). Paradigma ini menempatkan masyarakat sebagai aktor yang menentukan tujuan, mengontrol atau mengendalikan sumberdaya dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Pembangunan yang berbasis masyarakat menghargai dan mengakomodasi perbedaan dan prakarsa lokal, oleh karena itu penganut paradigma ini mendukung bahkan mendorong tumbuhnya proses yang bersifat swakelola. Paradigma baru ini mengutamakan desentralisasi dalam pengambilan keputusan pembangunan, mulai dari identifikasi persoalan dan kebutuhan, penyusunan program dan pengelolaan program.

Sudah tentu untuk terselenggaranya desentralisasi dalam bentuk swakelola dengan berbagai perubahan metode dalam proses pengambilan keputusan tersebut, diperlukan beberapa prasarat. Salah satu di antaranya adalah, mekanisme baru dalam proses pengambilan keputusan. Pengelolaan pembangunan perlu difasilitasi institusi sosial yang cukup mengakar dalam masyarakat yang bersangkutan. Institusi sosial yang dimaksud bukan hanya berupa organisasi atau lembaga formal, melainkan suatu pola aktivitas yang sudah menjadi bagian integral dalam kehidupan masyarakat. Adanya pola aktivitas bersama

yang teraktualisasi dalam mekanisme baru tentang proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan, sangatlah penting agar proses pembangunan cukup mapan dan mengakar. Institusi tersebut perlu penempatan diri dalam kurun waktu yang panjang. Apabila proses institusionalisasi telah terjadi, maka pola aktivitas dan mekanisme tersebut memiliki kapasitas untuk mendorong tindakan bersama. Institusi yang sudah mengakar akan mampu bertahan dalam jangka panjang, dan mendasari kemandirian pengelolaan pembangunan.

Pembangunan berbasis masyarakat, sebetulnya sudah diperkenalkan sejak lama, dan sudah diimplementasikan dalam praktik. Oleh sebab itu dibutuhkan telaah kritis terhadap pelaksanaannya. Telaah kritis ini diperlukan oleh karena, paradigma pembangunan berorientasi produksi bisa jadi cukup mapan mewarnai pola pikir berbagai pelaku pembangunan, baik dikalangan perumus kebijakan, pelaksana di lapangan maupun dikalangan masyarakat. Transformasi dari paradigma lama ke paradigma baru menghadapi berbagai tantangan.

Dalam kesempatan ini diketengahkan tiga tantangan dalam transformasi paradigmatik jika dilihat dari segi pengembangan institusi sosial. Pertama, dalam paradigma baru, masyarakat terutama masyarakat lokal semestinya memiliki akses yang lebih besar dalam pengambilan keputusan, penguasaan sumber daya, fasilitas dan pelayanan publik. Terwujudnya peningkatan akses diberbagai bidang tersebut membutuhkan peningkatan posisi tawar masyarakat terutama terhadap negara. Untuk itu diperlukan institusi lokal yang strategis guna memfasilitasi berbagai tindakan bersama dalam memperkuat posisi tawar tersebut. Kedua, agar cukup efektif sebagai media tindakan bersama, institusi lokal yang dibutuhkan bukan sekedar sebuah organisasi formal melainkan organisasi yang di dalamnya terkandung pola tingkah laku yang melembaga. Uphoff (1986: 8) menyebutnya sebagai *organizations that are institutions*. Dilihat dari tuntutan itu, maka yang dibutuhkan adalah institusi yang mengakar dalam masyarakat sekaligus tanggap terhadap tuntutan perubahan. Ketiga, peningkatan akses masyarakat lokal dalam berbagai hal seperti yang telah disebutkan tadi menuntut adanya kemauan politik terutama oleh negara. Kemauan politik tersebut berupa kesediaan mengurangi kewenangan yang dimiliki untuk sebagian diberikan kepada masyarakat lokal. Sudah tentu yang dimaksudkan bukan sekedar retorika atau penyerahan

kewenangan secara prosedural melainkan substansial. Ketiga tantangan tersebut akan dibahas masing masing sebagai sub bab dalam uraian berikut.

Organisasi Sukarela sebagai Pilihan

Kesempatan dan peluang bagi masyarakat lokal untuk mengambil keputusan dan merencanakan serta mengelola proses pembangunan di lingkungan komunitasnya, perlu diikuti dengan pengembangan kapasitas masyarakat. Kesempatan dan peluang yang terbuka untuk mengelola pembangunan secara mandiri menjadi percuma dan berhenti sekedar wacana, apabila masyarakat lokal tidak dapat melakukannya oleh karena tidak memiliki kapasitas yang dibutuhkan. Setiap masyarakat memiliki potensi terutama melalui berbagai bentuk kearifan dan pengetahuan lokal yang secara alamiah justru lebih adaptif dengan kondisi lingkungan fisik maupun sosio-kultural masyarakatnya. Pada tingkat komunitas, kapasitas tersebut tercermin dengan kehadiran institusi sosial yang dapat menjadi media dan sarana dalam melakukan pengelolaan pembangunan secara mandiri.

Kebijakan yang bersifat sentralistis dan kedudukan masyarakat yang cenderung sebagai obyek pembangunan telah mendorong terjadinya penetrasi negara yang berlebihan dalam masyarakat khususnya masyarakat lokal. Hal itu menyebabkan - dalam realitas ekonomi, sosial dan politik - peranan negara jauh lebih kuat dari sektor masyarakat. Penetrasi negara telah masuk terlalu jauh dalam kehidupan masyarakat yang membuat potensi masyarakat kurang terasah dan posisi tawar sangat rendah. Kepanjangangan tangan kepentingan negara dibangun sampai pada kehidupan masyarakat terbawah, sementara masyarakat yang berada dalam posisi lemah tidak kuasa mengimbangnya. Sebagai akibatnya, idealisme bahwa kebijakan publik akan mencerminkan aspirasi individu atau warga masyarakat tidak pernah dapat terwujud. Bahkan, tidak jarang kebijakan publik tersebut berlaku *coercive* bagi masing masing individu, sehingga individu mengalami alienasi dan ketidak berdayaan dalam menghadapi kebijakan publik (Nugroho, 2001: 141).

Kenyataan tersebut mengisyaratkan sebagian lapisan masyarakat semakin termarginalisasi, dalam kondisi kesejahteraan sosial yang rendah. Upaya paling strategis untuk keluar dari kondisi tersebut adalah

pemberdayaan. Apabila upaya pemberdayaan ini dilakukan secara individual, maka kedudukan warga masyarakat lokal tetap lemah, dan posisi tawar mereka terhadap negara juga kurang kuat. Oleh sebab itu dibutuhkan adanya tindakan bersama yang terangkai dalam institusi sosial yang ada pada tingkat lokal.

Sesuai dengan analisis Esman dan Uphoff (Uphoff, 1986: 4), institusi pada tingkat lokal dapat diklasifikasikan ke dalam enam macam. Keenam macam institusi lokal tersebut adalah: (a) administrasi lokal yang merupakan kepanjangan tangan atau perwakilan departemen pemerintah pusat pada tingkat lokal, (b) pemerintahan lokal yang mempunyai otoritas untuk menyelenggarakan pembangunan dan membuat regulasi yang dipertanggung jawabkan kepada warga masyarakat, (c) asosiasi lokal yang keanggotaannya bersifat sukarela, yang dikembangkan untuk berbagai tujuan, (d) koperasi yang merupakan alat kerjasama anggota untuk memperoleh keuntungan ekonomis, (e) organisasi pelayanan lokal, (f) usaha ekonomi perorangan di bidang manufaktur, perdagangan atau jasa. Untuk kategori c masih dapat dibedakan menjadi tiga yaitu yang memiliki multi fungsi misalnya komite desa, yang mempunyai misi spesifik seperti organisasi pengelola air dan yang mewadahi kebutuhan khusus anggota seperti arisan ibu ibu. Lebih lanjut, kategori administrasi lokal dan pemerintahan lokal diklasifikasikan sebagai sektor publik, asosiasi lokal yang bersifat sukarela dan koperasi diklasifikasikan sebagai sektor sukarela, kemudian organisasi pelayanan lokal dan usaha ekonomi perorangan diklasifikasikan sebagai sektor privat.

Institusi lokal yang cukup strategis bagi upaya pemberdayaan adalah yang memiliki karakter sebagai berikut. Di satu pihak merupakan institusi yang dapat memfasilitasi tindakan bersama, dan di lain pihak berada di luar jangkauan campur tangan negara. Apabila kriteria tersebut digunakan maka sektor sukarela menjadi pilihan yang tepat. Sektor sukarela merupakan bentuk institusi yang tumbuh dalam masyarakat lokal dengan keanggotaan bersifat sukarela. Pilihan tersebut didasarkan atas pertimbangan, bahwa dilihat sebagai suatu *continuum*, sektor sukarela ini berada di antara institusi lokal yang termasuk sektor publik dan sektor privat. Institusi seperti ini dapat memfasilitasi berbagai tindakan bersama berdasarkan inisiatif lokal yang diputuskan bersama, atas tanggungjawab bersama pula, sehingga

tidak dikontrol, dikendalikan atau tergantung dari program program pemerintah. Uphoff (1986: 6) menyebutnya sebagai *local membership organizations* yang lebih bersifat kolektif dibandingkan sifatnya yang individual.

Kedudukan asosiasi sukarela yang berada di antara sektor privat dan sektor publik tersebut dianggap mempunyai potensi memainkan peran sebagai struktur mediasi yang dapat menjembatani kehidupan privat dan kehidupan publik (Nugroho, 2001: 142). Dia mendefinisikan struktur mediasi sebagai lembaga lembaga yang mempunyai posisi di antara wilayah kehidupan individu secara privat dengan lembaga makro yang berhubungan dengan kehidupan publik. Melalui struktur mediasi tersebut masyarakat diharapkan lebih memiliki posisi tawar sehingga berbagai kebijakan publik menjadi lebih responsif dan akomodatif terhadap kepentingan masyarakat. Bahkan, dalam pandangan Cheema dan Rondinelli (1983: 205) organisasi sukarela mempunyai peranan yang lebih luas. Dalam rangka pemberdayaan masyarakat, organisasi sukarela ini merupakan media partisipasi masyarakat, perumusan perencanaan lokal, memberikan pelayanan, mobilisasi sumber daya lokal, sarana identifikasi kebutuhan lokal, dan sarana peningkatan kesadaran politik masyarakat lokal.

Institusi Asli atau Bentuk Baru?

Ada sejumlah kategori yang dapat digunakan untuk membedakan bentuk bentuk organisasi sukarela ini. FAO membedakannya menjadi dua, yaitu *standard organizations* yang dibentuk dan disponsori oleh negara, dan *participatory organizations* yang tumbuh berkembang dari dalam masyarakat sendiri. Cheema (1983: 209) kurang sependapat dengan klasifikasi itu, terutama bentuk yang kedua (*participatory*). Hal itu disebabkan oleh karena dalam banyak kasus, *standard organizations* pun apabila berhasil melewati proses institusionalisasi dapat menjadi media partisipasi masyarakat. Ia lebih suka membedakannya menjadi *standard organizations* dan *community organizations and peasant groups*. Dalam pembahasan lebih lanjut akan digunakan klasifikasi berdasarkan proses terbentuknya. *Pertama*, institusi asli yang sejak awal tumbuh dan berkembang dalam praktik kehidupan masyarakat. *Kedua*, institusi yang diperkenalkan dari luar yang sengaja dirancang agar kemudian dapat tumbuh menjadi bagian dari aktivitas bersama

masyarakat. Pada dasarnya baik pola pertama maupun kedua memiliki kekuatan dan kelemahan masing masing.

Pemanfaatan lembaga asli memiliki keuntungan karena tidak membutuhkan perhatian dan energi guna terwujudnya proses institusionalisasi. Hal ini disebabkan karena lembaga ini memang tumbuh dan berkembang serta sudah mengakar dalam kehidupan masyarakat. Oleh sebab itu berbagai tindakan bersama dari, oleh dan untuk masyarakat lokal akan lebih terjamin kesinambungannya. Keuntungan lain adalah, institusi ini tumbuh berkembang secara alamiah melalui proses kehidupan masyarakat dalam keseharian. Institusi ini tumbuh melalui proses belajar sosial sehingga secara otomatis sudah terjadi adaptasi dan akomodasi terhadap kondisi setempat baik lingkungan fisik maupun sosialnya. Tidak mengherankan apabila dalam institusi ini banyak mengandung unsur kearifan lokal. Mengingat beberapa kelebihan tadi, terutama jaminan kesinambungan dan kemampuan adaptasi dengan kondisi dan persoalan lokal, pola ini sebetulnya lebih direkomendasikan dalam implementasi perspektif pembangunan yang berbasis masyarakat.

Walaupun demikian, untuk meningkatkan efektivitasnya sebagai sarana pemberdayaan, perlu juga diidentifikasi dan selanjutnya diantisipasi berbagai segi yang berpotensi menjadi titik lemah. Salah satu kendala lapisan bawah untuk mengembangkan dirinya, termasuk untuk meningkatkan kondisi kehidupannya adalah, hambatan struktural. Apabila dalam institusi asli terkandung kondisi tersebut dan tidak diantisipasi, maka pemanfaatan institusi asli berarti ikut berperan dalam melanggengkan hambatan struktural. Kelemahan lain yang ada pada institusi asli ini adalah bahwa pada umumnya sangat efektif untuk mendorong aktivitas bersama, akan tetapi dalam hal hal tertentu sering kurang efisien dilihat dari alokasi dan pemanfaatan sumber daya. Banyak realitas menunjukkan berbagai institusi yang semula efektif dan efisien untuk memfasilitasi tindakan bersama, dalam perkembangan berikutnya, menjadi kurang efisien oleh karena kurang tanggap dan akomodatif terhadap perubahan yang terjadi.

Di lain pihak, institusi bentukan baru yang diperkenalkan ke dalam masyarakat lokal memang sengaja dirancang untuk tujuan tertentu sesuai tuntutan perkembangan dan perubahan yang terjadi. Pada umumnya institusi bentukan baru tersebut juga sudah dilengkapi

dengan mekanisme kerja dan organisasi pengelolaannya. Walaupun demikian, melihat berbagai implementasinya dalam proses pembangunan masyarakat, dapat diidentifikasi beberapa persoalan. Salah satu di antaranya adalah kenyataan bahwa tidak cukup banyak institusi bentukan baru yang dapat mengakar dan terintegrasi ke dalam pola aktivitas bersama. Pengembangan kelembagaan melalui pola ini banyak mengalami kendala dalam proses institusionalisasi. Tidak sedikit institusi yang dikembangkan melalui pola kedua ini yang bernasib sebagai lembaga papan nama, atau semacam wadah tanpa isi (*organizations that are not institutions*). Persoalan berikutnya adalah tidak terjaminnya keberlanjutan proses pembangunan pasca intervensi.

Masih ada kendala lain yang memiliki keterkaitan dengan kelemahan tadi. Ada kecenderungan kegiatan yang difasilitasi institusi ini lebih berorientasi ke atas atau kepada pihak yang merancang dan memperkenalkan institusi bentukan baru tersebut dibandingkan orientasinya ke bawah. Sebagai ilustrasi, dapat dikemukakan kasus LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa) sebagai lembaga bentukan pemerintah yang diwajibkan ada untuk seluruh desa. Tanpa mengingkari kenyataan adanya sebagian kecil yang berhasil melewati proses institusionalisasi, kebanyakan dari padanya sangat menggantungkan aktivitasnya kepada program dari atas. Berbagai aktivitas muncul sekedar sebagai respon terhadap program program pemerintah dan instruksi pemerintah. Bahkan pada era itu tidak jarang LKMD yang sepanjang tahun, aktivitasnya hanya tampak menonjol pada bulan Maret, oleh karena pada bulan itu oleh pemerintah ditetapkan sebagai bulan bakti LKMD.

Sementara itu, di era pemberdayaan ini ditemukan juga institusi bentukan baru yang dirancang dengan iktikat baik untuk tidak mengulang kesalahan berdasar pengalaman masa lampau. Sebagai ilustrasi dapat dikemukakan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dalam rangka Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). Walaupun merupakan lembaga bentukan dari luar komunitas, oleh perancangannya BKM diharapkan dapat membangun kembali kehidupan masyarakat mandiri yang mampu mengelola dan mengatasi permasalahannya secara mandiri pula, termasuk mengatasi masalah kemiskinan. Di samping itu lembaga ini diharapkan juga dapat menumbuhkan kembali ikatan sosial dan solidaritas sosial antar warga.

Salah satu upaya untuk memberikan kesan bahwa lembaga ini walaupun bentukan baru tetapi merupakan lembaga swadaya masyarakat lokal yang mandiri, tampak dalam proses pembentukannya. Lembaga BKM ini dibentuk setelah keberadaan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) yang merupakan gabungan dari beberapa keluarga miskin dalam melakukan kegiatan usaha produktif. Pembentukan BKM oleh kelompok-kelompok yang sudah ada sebelumnya, menandakan bahwa lembaga ini tumbuh dan dibentuk oleh masyarakat sendiri. Untuk memberikan kesan kemandirian yang terlepas dari intervensi pemerintah, dapat dilihat dari proses pembentukannya yang tidak melibatkan unsur pemerintah termasuk pemerintah desa.

Dalam perkembangannya kemudian, lembaga ini diharapkan tidak hanya berfungsi menggulirkan pinjaman untuk usaha produktif keluarga miskin akan tetapi juga mampu meningkatkan dan mengembangkan usaha produktif tersebut serta memperluas jaringan. Bahkan dalam jangka panjang BKM juga diharapkan mampu mengelola berbagai aktivitas bersama dalam komunitas secara mandiri melalui pendekatan *community development*. Walaupun demikian, apakah lembaga ini kemudian betul-betul berkembang sebagai lembaga lokal yang berhasil terinstitusionalisasi dan mempunyai kemampuan pengelolaan secara mandiri terutama setelah intervensi dari luar berakhir, ataukah kemudian terjebak ke dalam pola dan praktik sosial lama, hanya perjalanan waktu yang akan menentukan.

Apapun asal institusinya, dan pola apapun yang dilewati bagi keberadaannya dalam masyarakat lokal, lembaga tersebut berhasil mengakar dan menjadi bagian dari pola aktivitas masyarakatnya. Kehadiran institusi yang mengakar dalam masyarakat memungkinkan terjadinya kesinambungan dan keberlanjutan proses pembangunan itu sendiri. Keberlanjutan proses pembangunan melalui aktivitas bersama dalam masyarakat lokal yang difasilitasi oleh institusi sosial yang sudah cukup mengakar ini disebut sebagai keberlanjutan sosial. Melalui proses yang terus menerus dan kumulatif dapat terjadi hubungan yang saling memperkuat di antara keberlanjutan sosial, keberlanjutan ekonomi dan keberlanjutan sumber daya alam. Dalam jangka panjang proses yang bersifat sinergis itu akan memperkuat eksistensi dan kapasitas institusi lokal yang bersangkutan. Suatu institusi sosial akan semakin kokoh eksistensinya apabila mendapat dukungan luas dari warga masyarakat.

Sementara itu, dukungan akan diperoleh apabila warga masyarakat merasakan bahwa keberadaan institusi tersebut memberikan manfaat dalam kehidupan mereka termasuk dalam peningkatan kondisi sosial ekonominya.

Keberlanjutan sosial, ekonomi dan sumber alam yang menunjukkan adanya hubungan yang saling mendukung tersebut kesemuanya menjadi komponen dari pembangunan yang berkelanjutan. Secara sederhana pembangunan berkelanjutan dapat diartikan sebagai proses pembangunan yang memberikan manfaat kepada warga masyarakat dalam jangka panjang. (Ascher and Healy, 1990:5). Pembangunan berkelanjutan mengandung unsur-unsur peningkatan produktivitas, adanya distribusi dan pemerataan manfaat, perlindungan atau pelestarian sumber alam, partisipasi masyarakat sejak identifikasi masalah dan kebutuhan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, dan dalam menikmati hasil.

Peningkatan kapasitas institusi lokal yang menghasilkan kapasitas sinergis bagi keberlanjutan pembangunan sangat ditentukan oleh kondisi institusi yang bersangkutan. Semakin kuat kapasitas institusi, semakin kecil porsi pendampingan yang diberikan. Secara berurutan pendekatan berbeda yang digunakan dalam pendampingan institusi dengan kapasitas lemah, sedang dan kuat adalah *assistance*, *facilitation* dan *promotion* (Uphoff, 1986: 189). Dengan menggunakan bahasa lokal, pada institusi yang kapasitasnya masih lemah pendamping menempatkan diri dalam posisi *ing ngarso sung tulodo*, dalam institusi dengan kapasitas sedang *ing madyo mangun karso*, dan dalam institusi dengan kapasitas kuat *tut wuri handayani*.

Perubahan Kemasan atau Substansial

Untuk memberikan respon terhadap pergeseran paradigma pembangunan yang semakin berorientasi kepada masyarakat tersebut, akhir akhir ini sering dijumpai kecenderungan menonjolkan kata pemberdayaan dalam setiap kegiatan pembangunan. Lebih dari itu, banyak juga dijumpai perubahan nama beberapa institusi pembangunan dengan memasukkan kata pemberdayaan, misalnya Direktorat Jendral Pembangunan Masyarakat Desa menjadi Direktorat Jendral Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) menjadi Lembaga Pemberdayaan

Masyarakat Desa (LPMD). Bahkan untuk perubahan LKMD menjadi LPMD ini beberapa pemerintah daerah telah menuangkannya dalam bentuk peraturan daerah. Kenyataan ini dapat dilihat sebagai wujud kemauan politik pemerintah untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada masyarakat. Walaupun demikian, perlu telaah kritis jangankan-jangan yang terjadi sekedar gerakan latah melalui pergantian nama.

Telaah ini perlu dilakukan dalam rangka belajar dari pengalaman lama dan tidak mengulangi kesalahan yang sama. Pada waktu kebijakan pembangunan nasional berorientasi pada paradigma pertumbuhan, tetap didengungkan slogan memperlakukan masyarakat lebih sebagai subyek dibandingkan obyek. Dalam pelaksanaannya hal itu tidak lebih sekedar sebagai retorika. Seluruh perangkat dan prosedur dalam pelaksanaan pembangunan masyarakat dibuat sebagai instrumen bagi proses perencanaan dan pelaksanaan yang memberi kesan bersifat *bottom-up*. Dalam pelaksanaannya yang terjadi adalah proses *top-down*. Oleh sebab itu lebih tepat apabila kondisi tersebut dikatakan sebagai pendekatan yang seolah olah *bottom-up*, atau pendekatan *botom up* secara prosedural bukan secara substansial. Kenyataan ini sebetulnya merupakan konsekuensi logis dari upaya pemerintah untuk melakukan penetrasi dan kontrol sampai pada kehidupan masyarakat terbawah.

Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) seperti yang sudah dibahas sebelumnya, secara formal dan normatif dirancang sebagai wadah masyarakat desa merencanakan pembangunan atas dasar asas musyawarah, menggerakkan dan meningkatkan prakarsa dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, serta menumbuhkan kondisi dinamis masyarakat untuk mengembangkan ketahanan di desa. Walaupun demikian, dalam kenyataannya lembaga ini lebih berperan sebagai saluran bagi penyampaian dan pelaksanaan program program dari atas yang masuk desa. Realitas lain yang juga memperkuat penilaian tersebut dapat dilihat dari pola rekrutmen dan susunan pengurusnya. Pengurus ditunjuk dalam suatu kondisi yang memungkinkan pejabat tingkat desa dan supra desa memainkan peranannya. Secara otomatis ketua dijabat oleh kepala desa, sementara anggota pengurusnya kebanyakan diduduki oleh warga masyarakat yang berstatus sebagai pegawai negeri. Hal itu mengakibatkan

representasi pemerintah menjadi cukup menonjol. Memang benar, di desa tertentu penduduknya warga masyarakat yang berstatus sebagai pegawai negeri dalam kepengurusan LKMD, dilandasi pertimbangan bahwa mereka termasuk lapisan yang lebih terdidik dan berwawasan luas dibandingkan lapisan masyarakat lain. Persoalannya adalah, ada kecenderungan menggeneralisasi dan dijadikan pola umum yang seragam, bahwa pengurus LKMD diprioritaskan dari kalangan pegawai negeri. Padahal, di desa yang sudah berkembang, ternyata lapisan masyarakat yang berwawasan luas bukan monopoli kalangan pegawai negeri.

Sebuah penelitian yang dilaksanakan di suatu desa yang sudah relatif terbuka dengan stratifikasi sosial dan diferensiasi sosial yang lebih beragam menunjukkan, bahwa ternyata tidak ada perbedaan yang signifikan antara lapisan pegawai negeri dan bukan pegawai negeri dalam hal kapasitasnya untuk melakukan identifikasi kebutuhan, sumber daya dan peluang pembangunan (Soetomo, 1998: 54). Dengan perkataan lain, ternyata warga masyarakat yang berasal dari lapisan mata pencaharian lain mempunyai kapasitas yang tidak kalah dibandingkan lapisan pegawai negeri. Oleh sebab itu, pola seragam dan kecenderungan membuat generalisasi menempatkan pegawai negeri sebagai pengurus LKMD, dapat menutup peluang lapisan lain yang sesungguhnya mempunyai kapasitas yang tidak berbeda. Di samping itu, generalisasi dan pola seragam dalam penentuan kepengurusan LKMD tersebut juga membuat susunan pengurus tidak merepresentasikan berbagai unsur yang ada. Hal ini dapat mengakibatkan kurang terakomodasikannya berbagai kepentingan dalam masyarakat.

Sebagai ilustrasi lain dapat dilihat dari pelaksanaan sistem UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan). Pada sistem UDKP telah tersedia perangkat bagi mekanisme perencanaan dari bawah. Pada tingkat desa dikenal adanya musyawarah pembangunan untuk mengidentifikasi berbagai persoalan dan kebutuhan bersama yang kemudian diikuti dengan perumusan usulan program untuk memecahkan persoalan tadi. Pada kesempatan ini juga dilakukan pemilahan program program yang dapat dilaksanakan masyarakat sendiri secara swadaya dan program yang akan menjadi usulan ke atas. Pada tingkat kecamatan tersedia forum loka karya LKMD dan diskusi kecamatan yang dihadiri wakil

setiap desa, wakil instansi vertikal atau sektoral tingkat kecamatan dan dipimpin oleh camat. Dalam forum tersebut dilakukan koordinasi dan integrasi baik antar desa desa yang ada, antar sesama program sektoral tingkat kecamatan dan antara program dari atas dengan usulan dari bawah. Usulan usulan program yang dihasilkan dalam diskusi kecamatan tersebut kemudian menjadi bahan pembahasan dalam Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) baik tingkat II maupun tingkat I.

Dalam pelaksanaannya, walaupun prosedur sudah disediakan akan tetapi aspirasi dari bawah masih saja tidak terakomodasi dalam bentuk program dari berbagai dinas. Kurang teraktualisasinya aspirasi dari lapisan masyarakat terbawah ke dalam berbagai program pembangunan tersebut disebabkan karena adanya distorsi dalam prosesnya. Kemungkinan distorsinya dapat berasal pada level desa maupun dalam perjalanan pada proses berikutnya. Distorsi pada tingkat desa dapat disebabkan karena sistem perwakilan baik wilayah maupun kelompok kepentingan dalam institusi pengambil keputusan tingkat desa kurang representatif. Tidak jarang perumusan usulan dari desa tersebut dilakukan oleh beberapa orang saja, itupun masih sering diintervensi dari kecamatan (Adisasmita, 2006: 31). Hal ini akan membawa akibat pada kepentingan siapa yang mewarnai seleksi terhadap berbagai aspirasi dan usulan yang masuk. Apabila kewenangan dalam pengambilan keputusan pada tingkat desa masih bias elit, berarti keterlibatan kelompok kelompok kepentingan dan satuan lokalitas di bawah desa tidak terwujud. Padahal keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan ini memiliki hubungan yang paling signifikan dengan keterlibatan dalam aktivitas bersama untuk pelaksanaan pembangunan, dan sudah tentu pada gilirannya juga mempengaruhi keterlibatan dalam memanfaatkan hasil hasilnya.

Meskipun aspirasi pada tingkat akar rumput tidak terdistorsi dan sudah mewarnai pengambilan keputusan pada tingkat desa, dalam perjalanan selanjutnya belum ada jaminan akan berbuah menjadi program. Hal itu disebabkan distorsi masih mungkin dijumpai dalam Rakorbang tingkat II maupun tingkat I. Seleksi yang dilakukan pada tahap berikutnya cukup bias pada kepentingan dinas dinas sektoral tingkat kabupaten maupun propinsi. Pada umumnya mereka sudah memiliki rencana dan program sendiri yang tertuang dalam Repelitada.

Lolos tidaknya usulan dari bawah dalam seleksi, tergantung apakah usulan tersebut masih masuk dalam bingkai program masing masing dinas sektoral, bukan dilihat relevansinya dengan kebutuhan dan persoalan aktual pada tingkat desa yang mengusulkan. Alasan yang pada umumnya digunakan untuk mencoret usulan dari desa tersebut adalah, bahwa yang diusulkan bukan daftar kebutuhan melainkan daftar keinginan. Padahal, penilaian yang berbeda antara masyarakat desa dengan instansi sektoral tingkat kabupaten dan propinsi tersebut lebih disebabkan karena perbedaan sudut pandang dan kepentingan.

Apabila pengalaman masa lalu tersebut tidak ingin terulang, maka dalam era pemberdayaan masyarakat ini semestinya dijaga agar perubahan yang terjadi adalah perubahan substansial bukan sekedar perubahan kemasan atau perubahan nama. Apalagi dalam perkembangannya kemudian juga mulai diperkenalkan akronim baru yang merupakan label kegiatan yang tidak kalah menariknya. Untuk memberikan kesan perencanaan dari bawah yang mengakomodasi aspirasi masyarakat, diperkenalkan kegiatan jaring asmara singkatan dari penjaringan aspirasi masyarakat. Dikatakan telah terjadi perubahan secara substansial apabila berbagai praktik sosial yang berulang yang kemudian menjadi institusi sosial baik institusi ekonomi, politik maupun legal, berbeda dengan institusi dan pola aktivitas sebelumnya. Oleh karena itu, walaupun dikemas dengan format yang berbeda dan diberi label yang berbeda, akan tetapi apabila praktik sosial dalam pelaksanaannya masih belum banyak berubah dari pola yang lama, maka belum dapat dikatakan terjadi perubahan secara substansial.

Menggunakan kerangka berfikir tersebut, prasarat terwujudnya perubahan substansial adalah munculnya berbagai praktik sosial baru yang terus berulang dan merupakan rutinitas baru yang menyebabkan terjadinya transformasi dan reproduksi dalam institusi sosialnya. Indikasi terjadinya transformasi dan reproduksi tersebut dilihat dari terjadinya perubahan pola dominasi, pola legitimasi dan pola signifikasi (Giddens dalam Turner, 1986: 461 dan Beilharz, 2003: 195). Perubahan pada berbagai pola tersebut membutuhkan beberapa prasarat yaitu desentralisasi, pemberdayaan, proses belajar sosial dan keberlanjutan. Empat hal tersebut dapat digunakan sebagai parameter apakah telah terjadi perubahan secara substansial ataukah baru perubahan kemasan.

Desentralisasi adalah pemberian wewenang dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan sumber daya dari pemerintah pusat ke institusi di bawahnya. Desentralisasi tidak cukup pada tingkat otoritas lokal, akan tetapi sampai pada spektrum yang luas pada lapisan masyarakat terbawah. Dengan demikian kepentingan dan aspirasi mereka akan terakomodasi dalam berbagai keputusan yang mengatur tindakan bersama. Apabila tidak, maka desentralisasi hanya akan memindahkan dominasi dari pemerintah pusat kepada elit lokal.

Pemberdayaan menjadi prasarat karena melalui cara ini akan ditingkatkan akses masyarakat dalam berbagai bidang kehidupan, baik politik, ekonomi maupun sosial. Di bidang politik terutama melalui peningkatan akses masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama. Di bidang ekonomi berupa peningkatan akses masyarakat terhadap sumber daya produktif, berbagai peluang ekonomi dan pasar. Di bidang sosial berupa peningkatan akses terhadap informasi, pelayanan sosial dan jaringan yang lebih luas.

Proses belajar sosial diperlukan untuk memperoleh stok pengetahuan baru yang mendorong perubahan interpretatif. Stok pengetahuan baru menyebabkan reorientasi terhadap makna pembangunan. Reorientasi melalui proses belajar sosial yang memberikan pemaknaan baru tentang pembangunan, mengakibatkan perubahan pola berfikir, pendekatan dan cara bertindak. Agar cukup efektif, proses belajar dalam rangka reorientasi tersebut perlu melibatkan seluruh pelaku pembangunan mulai warga komunitas lapisan bawah, elit desa dan aparat birokrasi. Dengan adanya perubahan pemaknaan terhadap pembangunan, sikap yang terlalu *under estimate* terhadap kemampuan masyarakat, dan perlakuan masyarakat sekedar sebagai obyek juga akan berubah.

Keberlanjutan dimaksudkan agar perubahan yang terjadi dalam pelaksanaan pembangunan sebagai akibat adanya desentralisasi, pemberdayaan dan proses belajar sosial tersebut menjadi bagian dari pola aktivitas bersama yang sudah terintegrasi dalam kehidupan masyarakat. Hal ini hanya mungkin terjadi apabila perubahan tersebut menghasilkan institusionalisasi. Walaupun awalnya perubahan yang terjadi didorong oleh pihak eksternal baik pemerintah maupun non pemerintah, apabila sudah terjadi institusionalisasi, maka pola baru

tersebut akan terus berlanjut. Masyarakat tetap dapat melaksanakan pengelolaan pembangunan secara mandiri, walaupun tidak lagi ada intervensi atau bantuan dari luar karena sudah ada institusi lokal yang memfasilitasinya. Apabila tindakan bersama yang difasilitasi institusi tersebut dirasakan manfaatnya dalam peningkatan kondisi kehidupan sosial, ekonomi dan kultural, maka dukungan warga masyarakat terhadap institusi tersebut akan semakin besar. Hal ini menjadi indikasi bahwa institusi sosial tersebut semakin mengakar dan tanggap terhadap tuntutan perubahan, sehingga fungsinya sebagai instrumen pemberdayaan semakin efektif.

Catatan Penutup

Kesalahan yang pernah dilakukan, apalagi jika implementasinya mencakup ruang lingkup kehidupan yang luas, seringkali harus dibayar mahal karena membawa dampak yang sangat merugikan banyak pihak. Mudah melupakan kesalahan barangkali positif dalam kaitannya dengan sikap pemaaf, akan tetapi menjadi negatif apabila kemudian tidak mendorong orang untuk belajar dari kesalahan tersebut. Kata orang bijak, kearifan dalam kehidupan bermasyarakat diperoleh melalui proses belajar sosial, yang di dalamnya juga terkandung makna belajar dari kesalahan masa lalu. Sistem kehidupan sosial yang baik adalah apabila mampu mengolah umpan balik. Kesadaran akan kelemahan dan kesalahan dalam praktik sosial yang sudah berjalan dapat ditempatkan sebagai umpan balik untuk memperbaiki praktik sosial dan kehidupan sosial masa kini dan mendatang.

Apabila perspektif pembangunan yang berbasis masyarakat ditempatkan sebagai bentuk koreksi terhadap perspektif sebelumnya yang cenderung sentralistis (*top down*) dan berorientasi keseragaman, maka implementasi perspektif baru tersebut semestinya dijaga agar tidak mengulang kesalahan masa lampau. Pengembangan institusi lokal sebagai instrumen pemberdayaan yang merupakan salah satu bentuk implementasi perspektif baru perlu dilakukan secara konsisten sesuai dengan karakter yang terkandung dalam perspektif tersebut yaitu: desentralisasi, pemberdayaan, proses belajar sosial dan keberlanjutan.

Apabila pada masa lampau orang mudah terjebak pada hal hal yang bersifat formalitas dan prosedural, maka semestinya pada era

sekarang orientasinya lebih bersifat substansial. Dengan demikian seharusnya orang tidak puas sekedar melihat perubahan kemasan dan label. Walaupun kemasan dan labelnya sudah berubah, akan tetapi apabila isinya masih merupakan kelanjutan pola lama, berarti belum terjadi perubahan substansial. Sebetulnya tidak menjadi persoalan apakah institusi lokal tersebut berasal dari lembaga asli atau lembaga bentukan baru dari luar, sepanjang mampu mengakar dalam kehidupan masyarakat melalui proses institusionalisasi dan cukup responsif serta antisipatif terhadap proses perubahan baik pada level mikro maupun makro. Dengan terpenuhinya dua syarat tadi, institusi lokal dapat mendukung keberlanjutan aktivitas bersama dalam komunitas untuk meningkatkan kondisi kehidupannya secara lebih mandiri. Institusi lokal seperti itu juga dapat menjadi media tindakan bersama untuk meningkatkan posisi tawar masyarakat.*****

Daftar Pustaka

- Adisasmita, Rahardjo, (2006). *Membangun Desa Partisipatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Ascher, William dan Robert Healy, (1990). *Natural Resources Policy Making in Developing Countries*. Durham: Duke University.
- Beilharz, Peter, (2002). *Teori Teori Sosial, Observasi Kritis Terhadap Para Filosof Terkemuka*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Cheema, G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli, (1983). *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Korten, David C. (1984). *Pembangunan Yang Memihak Rakyat*. Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan.
- Korten, David C, dan Sjahrir, (1988). *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Jakarta: Yayasan Obor.
- Nugroho, Heru, (2001). *Negara Pasar dan Keadilan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soetomo, (1998). *Kapasitas Masyarakat Desa Dalam Melakukan Identifikasi Kebutuhan, Sumber Daya dan Peluang Pembangunan*, Laporan Penelitian, Lembaga Penelitian UGM.

Turner, Jonathan H, (1986). *The Structure of Sociological Theory*. Chicago: The Doersey Press.

Uphoff, Norman, (1986). *Local Institutional Development*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.