

STRATEGI PEMBERDAYAAN KOMUNITAS LOKAL: Menuju Kemandirian Daerah

Lambang Trijono

Abstract

Rhetorically, local authonomy and societal empowerment are mutually required. The lacking of structural and political understanding of the notion of empowerment has allowed the sustenance of status quo.

Kata-kata kunci: *strategi pemberdayaan; kemandirian daerah; pemberdayaan komunitas*

Pendahuluan

Sejak krisis sosial-ekonomi, tepatnya krisis moneter, melanda Indonesia sekitar pertengahan tahun 1997, muncul kesadaran kuat di kalangan akademisi dan praktisi akan arti pentingnya strategi pemberdayaan masyarakat untuk mengatasi krisis sosial-ekonomi. Kesadaran demikian muncul karena krisis sosial-ekonomi selama ini dipahami terjadi sebagai akibat dari ketidakberdayaan masyarakat dalam menghadapi goncangan krisis regional dan global yang menghantam Indonesia selama ini. Masyarakat Indonesia begitu rentan, lemah, sangat tergantung, dan tidak memiliki daya tahan cukup kuat menghadapi goncangan krisis itu sehingga begitu krisis global dan regional menghantam masyarakat, maka masyarakat Indonesia langsung jatuh terpuruk menjadi korban krisis.

Lambang Trijono adalah staf pengajar Jurusan Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UGM dan Program Pasca Sarjana, Sosiologi, UGM, Yogyakarta dan peneliti senior di the Center for Security and Peace Studies (CSPS), UGM.

Ketidakberdayaan masyarakat itu sebenarnya sudah terjadi dalam waktu yang cukup lama. Selama ini, penetrasi kapital dan kooptasi negara Orde Baru begitu kuatnya mencengkeram masyarakat sipil, sehingga menyebabkan masyarakat sipil menjadi sangat tergantung pada negara. Ketika negara dilanda krisis ekonomi, politik dan kemudian disusul krisis pemerintahan (*ungovernability*) dalam mengatasi krisis maka masyarakat sipil ikut pula merasakan akibatnya. Sejak itu, tuntutan agar masyarakat sipil lebih mandiri, otonom, lepas dari ketergantungan pada negara begitu kuat mengemuka. Berbagai protes, demonstrasi, dan tuntutan agar masyarakat sipil lepas dari cengkeraman dominasi negara, menuju keberdayaan, kemandirian, dan otonomi masyarakat sipil merupakan gerakan umum yang menggejala di masyarakat kita.

Strategi pemberdayaan masyarakat menuju masyarakat yang mandiri, otonom, mampu dan berdaya mengatasi krisis merupakan sesuatu yang sangat tepat dan diperlukan saat ini. Meskipun saat ini upaya itu boleh dibilang agak terlambat, sehingga langkah-langkah strategis untuk keluar dari krisis tidak dipersiapkan jauh sebelumnya, upaya merancang strategi demikian itu sangatlah berharga. Setidaknya hal itu bisa menjadi pijakan untuk mulai memikirkan langkah-langkah strategis dalam upaya melakukan pemberdayaan masyarakat. Kebijakan pemberdayaan masyarakat secara nasional dibutuhkan dewasa ini bukan semata karena alasan kebutuhan jangka pendek untuk mengatasi krisis, tetapi lebih jauh dari itu, untuk strategi kemandirian sosial-ekonomi masyarakat dalam jangka panjang.

Sejauh ini, sebenarnya berbagai kalangan telah merintis upaya pemberdayaan masyarakat di berbagai bidang kegiatan, seperti pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pemberdayaan politik, pemberdayaan perempuan, pemberdayaan pendidikan, kesehatan, pemulihan sosial-ekonomi masyarakat akibat konflik, dan sebagainya. Hal itu terutama dirintis oleh kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), meskipun akhir-akhir pemerintah juga ikut ambil bagian di dalamnya. Namun, patut dihargai, berbagai upaya itu masih banyak mengandung kelemahan karena belum matangnya pilihan strategi pemberdayaan yang diambil. Banyak upaya pemberdayaan masyarakat selama ini masih menggunakan

pendekatan konvensional, bersifat karitatif, melestarikan ketergantungan, bersifat *top-down*, kurang menghargai proses dan partisipasi masyarakat luas, sehingga belum mampu membebaskan masyarakat dari berbagai belenggu ketidakberdayaan bersifat struktural yang berlangsung selama ini. Pilihan strategi pemberdayaan yang diambil belum mampu mendobrak hambatan struktural yang ada sehingga masyarakat terbebas dari ketidakberdayaan struktural yang ada. Kebanyakan strategi yang dipilih selama ini masih bersifat karitatif, serba darurat (*emergency*), belum memberdayakan, bahkan kadang justru menciptakan ketergantungan sosial-ekonomi baru. Akibatnya, kelompok-kelompok sosial tidak berdaya, seperti masyarakat desa tertinggal, masyarakat miskin perkotaan, masyarakat kurang sejahtera, masyarakat dilanda konflik, dan masyarakat terbelakang lainnya masih tetap saja eksis berkubang dalam keterpurukan krisis sosial-ekonomi mereka.

Sebelum lebih jauh kita meneruskan berbagai program pemberdayaan masyarakat selama ini, kita perlu meninjau sejenak, melakukan refleksi, mengevaluasi secara kritis terhadap berbagai program pemberdayaan masyarakat yang kita lakukan selama ini untuk bisa menawarkan strategi dan agenda aksi yang betul-betul memberdayakan (*empowering*). Kita perlu menengok kembali apakah program-program pemberdayaan masyarakat yang kita lakukan selama ini telah berjalan sesuai harapan, betul-betul bisa menumbuhkan kemandirian masyarakat, menumbuhkan inisiatif dan partisipasi lokal, mengubah (*transforming*), dan membebaskan (*liberating*) masyarakat dari hambatan-hambatan struktural yang menghambat warga masyarakat untuk mengembangkan segala potensi sumberdaya sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang mereka miliki.

Tulisan ini merupakan refleksi kritis atas praktek pemberdayaan masyarakat selama ini berdasar prinsip, strategi, dan agenda aksi pemberdayaan masyarakat yang membebaskan (*liberating*) dan mengubah masyarakat secara emansipatoris menjadi masyarakat yang mandiri dan otonom menentukan nasib dan memecahkan masalahnya sendiri. Di sini penulis coba melakukan refleksi dan evaluasi kritis atas praktek pembangunan masyarakat bersifat *top-down*, tidak partisipatoris, yang menempatkan masyarakat sebagai objek, bukan

subjek otonom dalam proses pembangunan, yang berlangsung selama ini. Tulisan ini menempatkan pembangunan partisipatoris, pengelolaan sumberdaya lokal, inisiatif dari bawah, sebagai prinsip utama dalam proses pemberdayaan masyarakat. Secara berturut-turut tulisan ini akan mendiskusikan pokok-pokok bahasan sebagai berikut. *Pertama*, pengertian dasar pemberdayaan sebagai kerangka acuan dalam menyusun strategi pemberdayaan masyarakat. *Kedua*, rancangan strategi dan agenda aksi menuju pemberdayaan masyarakat. *Ketiga*, kita akan coba melakukan reorientasi kritis praktek pembangunan konvensional selama ini yang tidak membebaskan dan tidak memberdayakan (*disempowering*) menuju pembangunan yang memberdayakan masyarakat. *Keempat*, pemberdayaan masyarakat menuju otonomi. Di sini dibahas secara khusus pemberdayaan masyarakat lokal, tingkat basis, dalam konteks kebijakan politik desentralisasi dan otonomi daerah yang sedang bergulir sekarang ini. Kebijakan ini dipandang sangat krusial untuk memberdayakan masyarakat daerah mulai dari bawah, dari masyarakat basis di desa-desa otonom, yang sangat strategis untuk menopang kemandirian masyarakat lokal.

Elemen Dasar Pemberdayaan

Namun, dalam praktek istilah pemberdayaan seringkali dipergunakan secara serampangan, mudah dipertukarkan dan disamakan artinya dengan istilah pembangunan masyarakat, pengembangan masyarakat, perubahan sosial, partisipasi sosial, kemandirian masyarakat, dan sejenisnya. Memang pengertian pemberdayaan pada esensinya sangat dekat dengan pengertian istilah-istilah tersebut. Akan tetapi, konsep pemberdayaan sebenarnya memiliki pengertian khusus berbeda dengan berbagai istilah tersebut. Untuk menghindari kerancuan ini, kita perlu memperjelas pengertian pemberdayaan ini, sebelum membahas persoalan lebih luas soal strategi dan agenda aksi pemberdayaan masyarakat di sesi berikutnya.

Konsep pemberdayaan akan lebih mudah kita pahami kalau kita memahami bagaimana sebenarnya keadaan masyarakat yang disebut sebagai berdaya atau *empowered* itu. Stuart Rees mengatakan bahwa proses pemberdayaan tercapai apabila hal itu memiliki pengaruh

pada kondisi kesehatan fisik dan mental kejiwaan, kesejahteraan material dan moril individu, kelompok, dan masyarakat, serta perubahan sikap dan perilaku terhadap kondisi struktural, kesenjangan, ketidakadilan, dominasi kekuasaan yang melingkupinya. Menurut Rees, esensi pemberdayaan adalah proses perolehan kekuasaan (*achieving power*) dan segala perubahan sikap, perilaku, dan tindakan politik untuk memperoleh kekuasaan tersebut. Termasuk di sini adalah perubahan pandangan terhadap posisi diri (*self-image*) di hadapan masyarakatnya atau kondisi struktural-kultural yang melingkupinya, dan pencapaian sumberdaya-sumberdaya yang kasat mata (*tangible*) seperti uang dan tempat tinggal, dan tidak kasat mata (*intangible*) seperti informasi, dukungan sosial, yang diperoleh dalam kondisi struktural itu¹.

Dalam arti demikian, maka pada dasarnya kita tidak bisa memahami proses pemberdayaan secara sempurna kalau kita tidak memahami dua elemen penting dari pemberdayaan, yaitu kekuasaan (*power*) dan politik (*politics*). Kekuasaan yang dimaksud di sini adalah kekuasaan dalam arti luas, bukan kekuasaan dalam arti sempit wewenang (*authority*) sebagaimana umum dipahami selama ini. Dalam pengertian kamus, kekuasaan diartikan sebagai *kapasitas untuk bertindak, untuk mampu melakukan atau menghasilkan sesuatu*. Menurut Eric Fromm, dalam praktek nyata, entah dipaksa atau sebagai hasil tanggapan terhadap penggunaan wewenang tertentu, kekuasaan selalu tampil dua macam bentuk; *pertama*, sebagai sesuatu yang secara kreatif membebaskan (*liberation*), dan *kedua*, bisa sebaliknya, sebagai sesuatu berupa pikiran atau tindakan yang membatasi, menghambat, atau mendominasi (*domination*). Dengan kata lain, Fromm melihat kekuasaan mempunyai arti ganda, di satu sisi berupa dominasi, di sisi lain berupa potensi liberasi. Sehubungan dengan itu, Fromm membagi ada dua macam jenis kekuasaan, yaitu dominasi atau kekuasaan terhadap sesuatu (*power over*) dan liberasi atau kekuasaan menuju sesuatu tujuan (*power to*)².

¹ Lihat, Stuart Rees (1991). *Achieving Power, Practice and Policy in Social Welfare*. Sydney: Allen & Unwin. Hal. 4.

² Eric Fromm (1960). *Escape from Freedom*. London: Routledge & Kegan Paul, 1960.

Berdasarkan pengertian Fromm ini, pemberdayaan lebih dekat dengan pengertian kekuasaan yang kedua, yaitu tindakan liberasi untuk membebaskan diri (*power to*) dari hambatan struktural atau dominasi pihak lain, lembaga, atau kondisi struktural tertentu (*power over*). Pengertian ini sejalan dengan pandangan Paulo Freire yang melihat pemberdayaan mencakup proses penyadaran seseorang atau sekelompok orang terhadap realitas struktural yang menghambat realisasi potensi yang dimilikinya menuju kebebasan diri dan kolektif dari tekanan struktural sekitarnya. Sebagaimana dikatakan Freire: "*in order for the oppressed to be able to wage the struggle for their liberation they must perceive the reality of oppression, not as a closed world from which there is no exit, but as a limited situation which they can transform*"³.

Selain elemen kekuasaan, elemen politik merupakan hal penting lainnya yang sangat penting untuk memahami pemberdayaan, karena dalam setiap upaya memperoleh kekuasaan akan selalu membutuhkan adanya tindakan politik tertentu. Dalam pengertian umum, politik adalah segala debat, konflik, keputusan, dan kerjasama di antara orang, kelompok, atau organisasi dalam soal kontrol, alokasi, dan penggunaan sumberdaya ekonomi, nilai, dan ide⁴. Pengertian ini sejalan dengan definisi politik dari Adrian Leftwich yang mengartikan politik mencakup semua aktivitas kerjasama dan konflik, di dalam dan antara masyarakat, dimana orang melakukan pengorganisasian penggunaan, produksi, dan distribusi dan reproduksi kehidupan sosial dan biologisnya⁵. Dalam kaitannya dengan praktek kebijakan, politik selalu berkaitan dengan soal keterlibatan dalam debat mengenai kepentingan personal dan kolektif dan tentang penentuan program dan kebijakan⁶. Politik juga diartikan sebagai

³ Paulo Freire (1972). *Pedagogy of the Oppressed*. London: Arrow. Hal. 34.

⁴ Lihat, Benedict J. Tria Kerkvliet (1990). *Everyday Politics in the Philippines*. Oxford: University of California Press. Hal. 11.

⁵ Adrian Leftwich (1984). 'Politics: People, Resources and Power.' Dalam Adrian Leftwich (ed), *What is Politics?* Oxford: Basil Blackwell Hal 62-84.

⁶ Lihat, D. Altman (1980). 'Redefining Politics.' Dalam D. Altman (ed), *Rehearsals for Change*. Melbourne: Fontana Press. Bab 4.

penggunaan pengaruh di mana terdapat konflik kepentingan yang coba menentukan proses di mana sumberdaya diperoleh dan dialokasikan⁷.

Proses pemberdayaan selalu melibatkan tindakan politik semacam itu. Bagaimana kekuasaan diperoleh, akan selalu disertai dengan tindakan politik menyangkut bagaimana sumberdaya sosial-ekonomi, politik, budaya, diperoleh dan dialokasikan. Hal itu akan selalu disertai dengan konflik-konflik kepentingan dan konsensus yang menyertainya untuk sampai pada keputusan kolektif tertentu. Pemberdayaan haruslah sampai pada tingkat politik ini. Sebab kalau tidak, anggota masyarakat tidak mungkin akan bisa keluar dari hambatan struktural dan dominasi yang selalu menyertai setiap pengambilan keputusan politik. Seperti ditegaskan oleh Stuart Rees, kesadaran arti pentingnya politik ini akan menjadikan anggota masyarakat mampu (*enabling*) untuk mengubah ketidakberdayaan (*powerlessness*) menuju kemampuan mengontrol diri dan lingkungan strukturalnya. Perubahan demikian seringkali terjadi secara bertahap dan melelahkan, namun kadang-kadang terjadi tiba-tiba dan dramatis, ketika anggota masyarakat secara kolektif mampu bertindak dalam hubungannya dengan pihak lain dalam pengambilan keputusan kolektif. Keterlibatan orang dalam pengambilan keputusan ini akan mengubah ketidakberdayaan mereka, dari semula pasif menjadi aktif, dari sekedar penerima menjadi pembuat keputusan, dari tidak percaya diri menjadi percaya diri dalam mengambil keputusan⁸. Dalam praktek, pemberdayaan dalam nuansa yang demikian itu sejalan dengan tujuan pemberdayaan Freirean, tidak sekedar berhenti pada mengajari orang untuk membaca, menulis, atau memberi pengetahuan, tetapi harus membuat orang menjadi "melek huruf secara politik" (*political literacy*) untuk menemukan harga diri, kebebasan, keadilan, dan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik⁹.

⁷ Edward Banfield (1961). *Political Influence*. New York: Free Press.

⁸ Stuart Rees, *Op.cit.*, halaman 44-45.

⁹ Paulo Freire, *Op.cit.*

Strategi Pemberdayaan: Refleksi

Berbagai upaya pemberdayaan masyarakat yang kita kenal selama ini tampak kebanyakan belum menyentuh elemen dasar pemberdayaan kita di atas, elemen kekuasaan (*power*) dan politik (*politics*). Program pemberdayaan yang ada belum mengarah ke proses perubahan struktural atau pembebasan yang melibatkan penggunaan kekuasaan secara efektif melalui proses pengambilan keputusan politik secara kolektif untuk terbebas dari dominasi dan hambatan struktural yang ada.

Banyak upaya pemberdayaan selama ini masih menggunakan pendekatan konvensional, secara efektif kurang menggunakan potensi sumberdaya kekuasaan dan politik yang ada, atau belum menggunakan strategi kekuasaan dan politik yang memberdayakan, sehingga belum membebaskan warga masyarakat dari berbagai ketidakberdayaan struktural. Pilihan strategi dan kebijakan pemberdayaan yang diambil pun belum mampu mendobrak hambatan struktural yang ada sehingga masyarakat terbebas dari ketidakberdayaan struktural yang ada. Kebanyakan strategi yang dipilih selama ini bersifat karitatif, masih melestarikan ketergantungan sosial-ekonomi, sehingga kelompok-kelompok sosial tidak berdaya, kelompok marginal, seperti masyarakat desa tertinggal, masyarakat miskin perkotaan, masyarakat kurang sejahtera, masyarakat dilanda konflik, dan masyarakat terbelakang lainnya masih tetap eksis berkubang dalam keterpurukan krisis sosial-ekonomi. Hal yang demikian itu, menyebabkan program pemberdayaan selama ini banyak gagal tidak mengubah kondisi personal dan sosial anggota masyarakat menuju keadaan semakin berdaya (*empowered*), dalam posisi hubungan sosial yang seimbang dan adil, tetapi tetap membiarkan dan meninggalkan mereka dalam ketergantungan dan ketidakberdayaan yang ada.

Kenyataan demikian sungguh ironis. Untuk menuju pemberdayaan masyarakat keluar dari krisis sosial-ekonomi, kita harus mengatasi paradoks demikian. Untuk itu, perlu dirancang strategi dan aksi yang betul-betul mampu membebaskan masyarakat dari kubang ketidakberdayaan struktural yang mereka alami. Namun, dalam hal ini perlu kita sadari bahwa program pemberdayaan mencakup strategi dan aksi yang sangat kompleks dan sarat nilai. Hal itu biasanya mudah

diucapkan, tetapi sulit dipraktekkan karena berkaitan dengan banyak konflik kepentingan dan ideologi. Program pemberdayaan, dalam arti pembebasan kelompok lemah dari dominasi kelompok kuat untuk mengontrol alokasi sumberdaya, seringkali sarat dengan konflik, sehingga strategi pemberdayaan harus disertai dengan negosiasi, mediasi, dan resolusi konflik dalam pengambilan keputusan untuk mencapai keputusan bersama yang saling menguntungkan.

Selain itu, program pemberdayaan seringkali terjebak dalam program populisme kerakyatan, atau perjuangan kerakyatan, melihat perjuangan kelompok lemah melawan kelompok kuat selalu bersifat kalah-menang, atau *zero-sum-game*, dimana perolehan kekuasaan pihak satu akan merugikan atau mengurangi kekuasaan pihak lain. Padahal pemberdayaan tidak selalu demikian. Kekuasaan adalah sumberdaya yang bisa bersifat kumulatif, memberdayakan kedua belah pihak, atau bersifat *positive-sum-game*. Memang pemberdayaan adalah proses transfer kekuasaan dari pihak kuat ke pihak lemah, akan tetapi, dengan demikian bukan berarti bahwa salah satu pihak akan selalu merasa dirugikan, sementara pihak lain akan menang. Keduanya bisa secara sinergis bersama-sama berdaya secara timbal balik¹⁰.

Merancang strategi pemberdayaan demikian tidaklah mudah. Hal itu membutuhkan rancangan strategi dan aksi disertai negosiasi dan mediasi dalam arena konflik seputar keputusan politik masyarakat. Melalui negosiasi dan mediasi konflik maka kepentingan bersama secara sinergis bisa dicapai oleh masing-masing pihak. Asumsi di balik itu adalah bahwa konflik yang muncul antara kelompok berkuasa dan kelompok tak berdaya sebenarnya bukanlah sesuatu yang melekat dalam kekuasaan itu sendiri, tetapi terjadi karena kepentingan sempit mereka dalam pemanfaatan dan alokasi sumberdaya yang ada. Dengan demikian, kesadaran bahwa masing-masing pihak akan memperoleh keuntungan dari program pemberdayaan yang dilakukan merupakan prasyarat penting dari pemberdayaan masyarakat. Hal itu secara

¹⁰ Alan Barr (1995). 'Empowering Communities-Beyond Fashionable Rhetoric? Some Reflections on Scottish Experience.' *Community Development Journal*, Vol 30 No 2, pp 121-132.

realistis bisa dilakukan mengingat setiap unit sosial seperti ketetanggaan, perkumpulan sosial, keluarga, pemerintah lokal, kelompok kerja, birokrasi, korporasi, memiliki kapasitas masing-masing untuk melakukan alokasi sumberdaya kolektif menurut kepentingan masing-masing. Kapasitas demikian merupakan fungsi dari kapasitas kelompok, komitmen masing-masing untuk berbagi ide dan tujuan, dan keahlian untuk memenuhi kepentingan masing-masing. Dengan itu, setiap anggota masyarakat atau unit sosial dapat memperoleh keuntungan bersama dari meningkatnya kapasitas masing-masing bila kekuasaan yang ada dibagi secara bersama¹¹.

Tantangan ini menghadapkan kita pada persoalan selanjutnya, bagaimana pemberdayaan yang kita lakukan mampu menciptakan peluang bagi kelompok-kelompok yang ada untuk menggunakan sumberdaya kekuasaan yang beraneka ragam dalam masyarakat. Dengan kata lain, dalam pemberdayaan diperlukan adanya siasat struktural tertentu menyangkut soal bagaimana merancang strategi dan aksi dalam mengelola kekuasaan, menggunakannya, dan mentransformasikannya menjadi keputusan dan kepemilikan kolektif yang menguntungkan bersama. Di sini, strategi pemberdayaan masyarakat haruslah pandai-pandai menggunakan kekuasaan dan kemudian mentransformasikan dalam keputusan politik sehingga memiliki dampak pada keberdayaan masyarakat untuk keluar dari hambatan struktural yang menghambat aktualisasi potensi dan kapasitasnya. Strategi pemberdayaan dengan pengelolaan penggunaan kekuasaan yang efektif tidaklah mudah. Ini merupakan persoalan bagaimana kita mengelola dan menggunakan kekuasaan (*power*) secara efektif untuk meraih tujuan politik tertentu. Pemberdayaan sebagai upaya memperoleh kekuasaan (*acheiving power*) sangatlah membutuhkan basis kekuasaan dan strategi politik dengan siap menghadapi segala kemungkinan konflik kepentingan yang ada.

¹¹ David C. Korten (1986). 'Introduction: Community-Based Resource Management.' Dalam David C. Korten (ed), *Community Management, Asian Experience and Perspective*. Connecticut: Kumarian Press.

Merancang strategi pemberdayaan pada dasarnya adalah soal bagaimana kita mengelola dan menggunakan kekuasaan dengan tindakan politik tertentu secara efektif untuk terbebas dari hambatan struktural yang mendominasi. Pemberdayaan sangatlah membutuhkan basis kekuasaan dan tindakan politik. Tanpa kekuasaan dan tindakan politik mustahil keberdayaan bisa diraih. Sehubungan dengan itu, kemampuan mengenali dan menggunakan sumber-sumber kekuasaan menjadi sangat penting. Seperti disebutkan di muka, kekuasaan (*power*) pada dasarnya menyangkut soal kapasitas atau kemampuan bertindak, baik secara personal maupun kolektif, untuk mempengaruhi atau mengontrol orang lain, meski orang lain tidak sepakat dengan kehendaknya. Kemampuan atau kapasitas demikian bisa bersumber dari banyak hal, atau dikenal dengan sumber-sumber kekuasaan, seperti otoritas, keahlian, pengetahuan, moralitas-kultural, dan sumberdaya material ekonomi. Penggunaan sumberdaya-sumberdaya kekuasaan itu memang dalam sisi tertentu bisa menimbulkan kekuasaan memaksa berupa dominasi atau *power over*. Akan tetapi, di sisi lain tidak selalu demikian. Sebaliknya, hal itu juga bisa digunakan untuk membebaskan diri dari dominasi itu atau *power to*. Dalam kaitan dengan soal mengelola dan menggunakan sumber-sumber kekuasaan inilah kita melakukan rancangan strategi pemberdayaan. Bagaimana kita mengelola dan menggunakan sumber-sumberdaya kekuasaan secara efektif sehingga kita bisa keluar dari dominasi dan ketidakberdayaan merupakan soal penting dalam menyusun strategi pemberdayaan masyarakat.

Reorientasi Pembangunan

Pembangunan masyarakat pada dasarnya selalu berkaitan dengan proses mobilisasi dan transfer sumberdaya politik-ekonomi-sosial-budaya untuk mengubah masyarakat ke arah kondisi yang lebih baik. Dalam setiap proses pembangunan demikian selalu terjadi proses transfer dan mobilisasi sumberdaya kekuasaan. Karenanya, sebagai transfer sumberdaya kekuasaan, pembangunan bisa menuju ke arah liberasi bisa juga menciptakan dominasi, tergantung dari bagaimana sumberdaya-sumberdaya kekuasaan itu ditransfer, dikelola, dan digunakan.

Bila kita menengok kembali pada praktek pembangunan yang berlangsung selama ini, banyak pengamat mengatakan strategi pembangunan konvensional model pertumbuhan, kapitalisme, dan modernisme, yang dipraktekan banyak negara dunia ketiga, termasuk Indonesia, selama dua dasawarsa terakhir bukannya menghasilkan kemandirian, kebebasan, keberdayaan masyarakat, sebaliknya menimbulkan ketergantungan, dominasi, dan ketidakberdayaan masyarakat. Pembangunan konvensional bertujuan untuk akumulasi kapital, memaksimalkan produksi dan pendapatan nasional, dengan kurang memperhatikan kepentingan lokal. Strategi ini bertumpu pada asumsi bekerjanya kekuatan pasar bebas secara sempurna mengikuti prinsip "*self-regulating market*". Padahal, dalam realitasnya pasar bebas tidak pernah bekerja secara sempurna, selalu ada faktor politis dan sosiologis yang mempengaruhinya. Untuk mencapai akumulasi kapital, pertumbuhan ekonomi dan pendapatan nasional setinggi-tingginya, strategi ini cenderung memilih sektor kompetitif dan efisien dengan mesin politik sentralistis. Strategi ini cenderung memilih dan memelihara pelaku-pelaku ekonomi kuat, konglomerat, dan mengesampingkan yang lemah, ekonomi rakyat dan sektor informal. Hal itu cenderung menggeser ke pinggir, memarginalisasikan, sektor-sektor ekonomi yang banyak digeluti masyarakat bawah seperti sektor informal, pertanian, dan lebih mengedepankan sektor produksi yang paling efisien dan menghasilkan output paling besar demi memperbesar kue pendapatan nasional. Proses tersebut menyebabkan meningkatnya kesenjangan ekonomi antara sektor pertanian dan industri, marginalisasi sektor pertanian dan informal¹². Proses mobilisasi dan transfer sumberdaya sosial-ekonomi dalam pembangunan konvensional menjadi tidak memberdayakan masyarakat pinggiran yang semestinya harus segera diselamatkan, sebaliknya justru membuat mereka semakin tidak berdaya (*disempowered*)¹³.

¹² Lihat, Lambang Trijono (1995). 'Pembangunan dalam perspektif Ilmu Sosial Kritis, Eksplorasi teoritis pembangunanisme.' *PRISMA*, No. 9 tahun XXIV, September.

¹³ Lihat, John Friedmann (1992). *Empowerment, the Politics of Alternative Development*. Cambridge: Blackwell.

Pembangunan konvensional juga dinilai banyak pihak sebagai mudah menciptakan resiko sosial (*social risks*) terutama terhadap kelompok masyarakat kaum marginal. Dalam banyak kasus, penerapan model pasar bebas diikuti oleh pengurangan peran pemerintah dan institusi sosial-kultural lokal yang penting dalam menopang ekonomi mayoritas masyarakat miskin, marginal, pedesaan, pertanian, di negara sedang berkembang¹⁴. Sebagai gantinya, pengurangan peran pemerintah dan institusi sosial-kultural lokal dalam menopang ekonomi itu digantikan oleh dominasi korporasi perusahaan nasional dan multinasional yang sulit dikontrol secara politik. Dalam kondisi yang demikian kiranya sulit dihindarkan berlangsungnya proses menghancurkan lembaga-lembaga sosial-ekonomi politik lokal yang menjadi basis kekuasaan sosial-ekonomi-politik masyarakat¹⁵. Pengurangan peran seperti itu juga akan menjadikan masyarakat kehilangan basis sumber ekonominya, sebuah kondisi yang seringkali memicu munculnya konflik-konflik kekerasan di masyarakat, seperti protes dan kerusuhan sosial¹⁶.

Sehubungan dengan itu, kita perlu melakukan reorientasi pembangunan, dari pembangunan konvensional menuju pembangunan yang memberdayakan. Kita bisa menengok ke model pembangunan alternatif yang ada selama ini. Selama ini, kita kenal ada beberapa macam model pembangunan alternatif, diantaranya yang terpenting antara lain pengembangan komunitas lokal, pembangunan partisipatoris berpusat pada rakyat, pembangunan untuk pemenuhan kebutuhan pokok atau HAM, dan pembangunan perspektif perdamaian.

Pengembangan komunitas lokal menekankan pentingnya pengelolaan sumberdaya lokal setempat sesuai dengan potensi lokal

¹⁴ Lihat, John Brohman (1995) 'Economism and Critical Silence in Development Studies: a Theoretical Critique of Neo-Liberalism' *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 2.

¹⁵ Lihat, Ted Wheelwright (1995). 'Economic Control for Social Ends.' Dalam Stuart Rees et.al, *Beyond Market, Alternatives to Economic Rationalism*. Sydney, Pluto Press, 1995.

¹⁶ Lihat, Henry S Bienen and Mark Gersovits (1998). 'Consumer Subsidy Cut, Violence, and Political Stability' *Comparative Politics*, Vol. 19, No 1.

yang ada. Model pembangunan ini sangat menghargai kemajemukan potensi lokal, kemampuan kelola dan inisiatif lokal, karena masyarakat lokal memiliki kekayaan pengetahuan, sumberdaya alam, sangat beragam. Perspektif pembangunan ini menolak segala jenis penyeragaman, baik program maupun organisasi untuk rekayasa sosial, yang seringkali merusak potensi lokal. Hal itu, selain tidak menghasilkan produksi yang berkelanjutan, juga menyebabkan masyarakat lokal mengalami ketergantungan, kehilangan inisiatif, kemandirian, dan kehilangan sistem kelola, kebajikan pengetahuan dan budaya lokal¹⁷.

Pembangunan perspektif partisipatoris atau disebut pembangunan berpusat pada rakyat menekankan pentingnya partisipasi luas, aksesibilitas, keterwakilan rakyat dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan politik-ekonomi yang mempengaruhi nasib mereka. Perspektif ini menekankan pembangunan yang demokratis, berbasis pada masyarakat sipil, bukan negara. Perspektif ini menolak perencanaan bersifat *top-down*, dari atas, bersifat mobilisasi bukan partisipasi, kooptasi dan politik represif, yang menyebabkan kemampuan dan kemandirian masyarakat semakin lemah. Sebaliknya, pembangunan menekankan pentingnya pengembangan kapasitas tawar menawar dengan kelompok kuat dalam proses perencanaan dan keputusan politik ekonomi¹⁸.

Pembangunan perspektif kebutuhan pokok/HAM menekankan pentingnya pemenuhan kebutuhan pokok dan hak asasi manusia dalam setiap upaya pembangunan. Johan Galtung, salah satu penganut perspektif ini, menekankan ada empat jenis kebutuhan pokok yang pemenuhannya tidak bisa ditawar-tawar dalam pembangunan. Keempat kebutuhan pokok itu adalah, kesejahteraan ekonomi (*welfare*), keamanan (*security*), kebebasan (*freedom*), dan identitas (*identity*). Keempatnya merupakan hak dan kebutuhan dasar yang harus

¹⁷ Lihat, David Corten ed. (1986). *Community Management, Asian Experience and Perspectives*. Kumarian Press.

¹⁸ Lihat, Muhammad Anisur Rahman (1995). *Participatory Development: Toward Liberation or Cooptation*. Dalam Gary Craig and Marjorie Mayo (eds.), *Community Empowerment. A Reader in Participation and Development*. London: Zed Books

terpenuhi, sebab bila tidak, maka manusia akan terjebak ke dalam empat belenggu kekerasan, yaitu kemiskinan (*poverty*), kerusakan (*destruction*), tekanan (*repression*), dan alienasi (*alienation*)¹⁹. Mengikuti klasifikasi Galtung ini, Jamil Salmi, melihat keempat kebutuhan pokok tersebut pada dasarnya merupakan hak asasi manusia dasar yang tidak bisa ditolerir. Karena itu perspektif kebutuhan dasar ini disebut juga sebagai pembangunan perspektif HAM, karena realisasi kebutuhan dasar ini merupakan realisasi hak asasi manusia yang fundamental²⁰. Model pembangunan ini, meski memiliki variasi cukup banyak, dikenal dengan sebutan perspektif pembangunan nir-kekerasan, karena pemenuhan keempat kebutuhan pokok tersebut pada dasarnya merupakan pembebasan manusia dari belenggu kekerasan²¹.

Model pembangunan alternatif tersebut meski memiliki variasi tekanan masing-masing pada dasarnya memiliki kesamaan umum. Menurut Bjorn Hettne, kesamaan berbagai pembangunan alternatif itu antara lain: (1) berorientasi pada kebutuhan pokok (*need-oriented*); (2) bersifat dari dalam/lokal atau tidak asing bagi masyarakat setempat (*endogenous*); (3) bernuansa menghargai lingkungan (*ecologically sound*); dan, (4) berdasar pada transformasi struktural (*based on structural transformation*)²². Dari ciri-ciri ini, bisa dikatakan esensi pembangunan alternatif adalah pembangunan yang memihak rakyat, memandirikan masyarakat lokal, melestarikan lingkungan hidup, memenuhi kebutuhan pokok, dan memberdayakan masyarakat dari tekanan struktural ketimpangan sosial-ekonomi. Sehubungan dengan itu, tepat apa yang ditekankan John Friedman bahwa praktek implementasi

¹⁹ Lihat, Johan Galtung (1980). 'Why the Concern with Ways of Life.' GDIP Project, United Nations University, dicetak dalam the Western Development Model and Life Style. Council for International Development Studies, Oslo.

²⁰ Lihat, Jamil Salmi (1993). *Violence & Democratic Society: New Approach to Human Right*. London: Zed Books.

²¹ Tentang pembangunan perspektif Nir-kekerasan lihat, Johan Galtung (1985). 'Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenge and Some Responses.' *Journal of Peace Research*. Vol. 22 No. 2; Georg Sorensen (1987). 'Contradictions in a Rich Concept Development: Problems of Welfare and the Quality of Life.' *Bulletin of Pence Proposals*. Vol. 18, No. 1.

²² Lihat, Bjorn Hettne (1983). 'Peace and Development: Contradiction and Compatibility.' *Journal of Peace Research*. Vol. 20, No. 4.

pembangunan alternatif ini pada dasarnya merupakan proses pemberdayaan, karena dalam praktek implementasinya merupakan proses pembebasan masyarakat untuk keluar dari dominasi, ketimpangan, marginalisasi, yang diakibatkan oleh praktek pembangunan konvensional²³.

Strategi Menuju Kemandirian Daerah

Pembangunan sebagai proses pemberdayaan haruslah berorientasi pada upaya penggunaan sumberdaya kekuasaan dan strategi politik menuju kemandirian masyarakat bebas dari dominasi dan ketidakadilan struktural. Untuk menuju kesana, pilihan strategi pembangunan alternatif merupakan pilihan yang tepat. Strategi pembangunan alternatif akan menumbuhkan kemandirian masyarakat lokal dalam mengelola sumberdaya lokal, menciptakan peluang partisipasi rakyat yang luas, pelayanan kebutuhan pokok secara cepat, dan bebas dari dominasi birokrasi pemerintah yang berlebihan. Namun, dalam konteks sentralisasi pembangunan yang cukup lama berlangsung selama ini, strategi ini tidak bisa berjalan sendirian tanpa didukung oleh politik desentralisasi pembangunan yang memberikan otonomi seluas-luasnya pada unit-unit politik di daerah, mulai dari desa, kecamatan, hingga kabupaten, sehingga memiliki kemandirian dalam pengelolaan dan penggunaan sumberdaya sosial-ekonomi-politik lokal.

Dalam kaitan ini, kebijakan pemerintah transisi Indonesia sekarang ini untuk mengatasi krisis politik-ekonomi dengan mempergulirkan kebijakan otonomi daerah merupakan langkah kebijakan yang tepat. Kebijakan ini akan memberikan peluang politik yang lebih luas bagi masyarakat lokal untuk merancang, mengelola, mengalokasikan sumberdaya-sumberdaya lokal untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka. Kebijakan otonomi daerah ini akan berdampak positif pada upaya mengatasi krisis politik-ekonomi nasional setidaknya dalam dua sisi. *Pertama*, dari sisi kebijakan politik

²³ Lihat, John Friedmann (1992). *Empowerment, the Politics of Alternative Development* Cambridge: Blackwell.

pembangunan tingkat nasional. Otonomi daerah akan memperkuat pemerintah pusat menghadapi krisis global dan regional yang berpengaruh ke dalam negeri. Dengan otonomi daerah, pemerintah pusat akan bisa konsentrasi mengurus urusan-urusan yang mestinya digarap pusat, yaitu urusan regional dan global yang mengancam krisis politik-ekonomi nasional. Sementara, urusan-urusan politik domestik yang selama ini mengurus energi pusat diserahkan pada daerah. Dengan konsentrasi pada masalah global, pemerintah pusat bisa menjadi pelindung daerah dari ancaman luar, sehingga legitimasinya di mata daerah akan meningkat. *Kedua*, dari sisi politik pembangunan di tingkat lokal, otonomi daerah akan memandirikan daerah. Karena, dengan diserahkannya urusan-urusan domestik oleh pusat kepada daerah-daerah maka daerah akan semakin leluasa, mandiri, tidak tergantung pada pusat dalam mengatasi masalah-masalah kebijakan publik di daerahnya²⁴.

Hanya masalahnya sekarang, bisakah pemerintah pusat dan masyarakat lokal di daerah memikul harapan ini, di satu sisi pemerintah pusat betul-betul memiliki kehendak politik (*political will*) dan rela mendistribusikan wewenang politik yang dinikmatinya selama ini kepada daerah? Sebaliknya, di sisi lain, siap dan mampukah daerah memikul mandat politik menerima limpahan wewenang pusat pada daerah untuk mengurus urusan domestiknya? Dalam praktek, pendistribusian dan pendelegasian politik untuk alokasi sumberdaya politik, sosial-ekonomi, dan budaya antara pusat dan daerah ini seringkali tidak berjalan mulus, alot, penuh dengan tarik ulur konflik-konflik kepentingan.

Hal itu tercermin, misalnya, dalam Undang-Undang Otonomi Daerah, UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25/1999, yang masih bersifat sentralistis, bias pusat, daripada berorientasi pada kebutuhan daerah. Meski dalam tingkat tertentu telah memberi wewenang lebih luas pada daerah, namun dalam kedua UU itu pemerintah pusat masih sangat dominan mengatur berbagai kebijakan publik di daerah, di mana sektor-

²⁴ Lihat, Ryaas Rasyid (2000) 'Otonomi Daerah Perlu Kepemimpinan yang Kuat.' *Kompas*, 19 Desember.

sektor vital dan potensi-potensi sumberdaya lokal tetap dikontrol pusat. Selain itu, UU No. 22 tahun 1999 belum banyak mengatur otonomi desa yang menjadi basis paling bawah dari otonomi daerah. Otonomi lebih ditekankan pada tingkat propinsi dan kabupaten. Meski di dalamnya disebutkan mengenai komponen otonomi desa, yaitu mengenai hak dan kewajiban desa, di dalamnya belum diatur mekanisme hubungan yang jelas antara pemerintah desa otonomi dengan birokrasi pemerintahan di atasnya.

Dalam konteks hubungan kekuasaan pusat-daerah, daerah-daerah, yang berlangsung sentralistis selama ini, dimana pemerintahan birokrasi pusat selalu mendominasi pemerintahan birokrasi dibawahnya, mampukah kelembagaan sosial-politik daerah dan desa bernegosiasi dan melakukan tawar-menawar politik dalam konflik kepentingan ini? Mampukah kelembagaan sosial-politik di daerah dan desa mandiri merencanakan dan mengelola sumberdaya sosial-ekonomi-politiknya, menghadapi masih kuatnya dominasi pusat dan setelah sekian lama bergantung pada pusat? Dalam konteks ini, pemberdayaan masyarakat daerah dan desa menuju otonomi daerah dan desa merupakan pilihan strategi kebijakan yang harus dilakukan sekarang ini, sebelum kita berharap terlalu jauh pada otonomi dan kemandirian daerah dan desa. Pemberdayaan masyarakat lokal, daerah dan desa, untuk mampu mengelola dan mengalokasikan sumberdaya politik-sosial-ekonominya secara mandiri merupakan pilihan kebijakan prioritas menghadapi ketimpangan struktural pusat-daerah, daerah-daerah, yang masih kuat sekarang ini.

Pemberdayaan masyarakat lokal menuju otonomi merupakan strategi untuk meningkatkan kapasitas lokal dalam merancang, mengelola, mengalokasikan sumberdaya-sumberdaya kekuasaan seperti otoritas, keahlian, pengetahuan, moralitas, sumberdaya material, dan kapasitas politik lokal untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara mandiri. Strategi ini dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas hidup sosial-ekonomi-politik lokal, meningkatkan ketahanan lokal, tidak tergantung dari atas, atau lebih mandiri dalam merencanakan dan merancang masa depan pembangunan di daerahnya. Kemandirian ini diharapkan tidak hanya berjalan di tingkat propinsi dan kabupaten, tetapi juga sampai ke desa-desa. Bila desa-desa di Indonesia semakin

otonom dalam mengatur rumahtangganya sendiri, maka kemajuan masyarakat desa akan berlangsung lebih cepat, karena masyarakat desa dikenal memiliki basis sosial-ekonomi-politik kuat berakar ke masyarakat, memiliki unit sosial-komunitas paling otonom, potensi sumberdaya lokal asli, adat-istiadat sosial yang berakar pada basis sosial-kultural desa, yang secara kontinu dapat menopang kemandirian mereka.***

Daftar Pustaka

- Altman, D. (1980). 'Redefining Politics.' Dalam D. Altman (ed), *Rehearshals for Change*. Melbourne: Fontana Press.
- Banfield, Edward (1961). *Political Influence*. New York: Free Press.
- Barr, Alan (1995). 'Empowering Communities-Beyond Fashionable Rhetorik? Some Reflections on Scottish Experience.' *Community Development Journal*, Vol. 30 No. 2 April, pp 121-132.
- Bienen, Henry S. dan Mark Gersovits, (1998). 'Consumer Subsidy Cut, Violence, and Political Stability.' *Comparative Politics*, Vol. 19, No.1.
- Brohman, John (1995). 'Economism and Critical Silence in Development Studies: a Theoretical Critique of Neo-Liberalism.' *Thirld World Quarterly*. Vol. 16, No. 2.
- Freire, Poulo (1972). *Pedagogy of the Oppressed*. London: Arrow.
- Friedmann, John (1992). *Empowerment, the Politics of Alternative Development*. Cambridge: Blackwell.
- Fromm, Eric (1960). *Escape from Freedom*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Galtung, Johan (1980). 'Why the Concern with Ways of Life.' GDIP Project, United Nations University, printed in the Western Development Model and Life Style. Council for International Development Studies, Oslo.

- Galtung, Johan (1985). 'Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenge and Some Responses.' *Journal of Peace Research*. Vol. 22. No. 2.
- Hettne, Bjorn (1983). 'Peace and Development: Contradiction and Compatibility.' *Journal of Peace Research*. Vol. 20. No. 4.
- Kerkvliet, Benedict J. T. (1980). *Everyday Politics in the Philippines*. Oxford: University of California Press.
- Korten, David C. (1986). 'Introduction: Community-Based Resource Management.' Dalam Korten, David C. (ed), *Community Management, Asian Experience and Perspective*. Connecticut: Kumarian Press.
- Korten, David (ed), (1986). *Community Management, Asian Experience and Perspectives*. Kumarian Press.
- Leftwich, Adrian (1984). 'Politics: People, Resources and Power.' Dalam Adrian Leftwich (ed), *What is Politics?* Oxford: Basil Blackwell, hal 62-84.
- Rahman, Muhammad A. (1995). 'Participatory Development: Toward Liberation or Cooptation.' Dalam Gary Craig dan Marjorie Mayo (eds), *Community Empowerment. A Reader in Participation and Development*. London: Zed Books.
- Rasyid, Ryaas (2000). 'Otonomi Daerah Perlu Kepemimpinan yang Kuat.' *Kompas*, 19 Desember.
- Rees, Stuart (1991). *Achieving Power, Practice and Policy in Social Welfare*. Sydney, Allen & Unwin.
- Salmi, Jamil (1993). *Violence & Democratic Society: New Approach to Human Right*. London: Zed Books.
- Sorensen, Georg (1987). 'Contradictions in a Rich Concept Development: Problems of Welfare and the Quality of Life.' *Bulletin of Peace Proposals*. Vol. 18, No. 1.
- Trijono, Lambang (1995). 'Pembangunan dalam perspektif Ilmu Sosial Kritis, Eksplorasi teoritis pembangunanisme.' *PRISMA*, No. 9 tahun XXIV, September.

Wheelwright, Ted (1995). 'Economic Control for Social Ends.' Dalam Stuart Rees. et.al. (ed). *Beyond Market, Alternatives to Economic Rationalism*. Sydney, Pluto Press.