

JURNAL ANALISIS SOSIAL

Vol. 7, No. 2 Juni 2002



DEMOKRATISASI DAN KEMISKINAN

atau
Kesempatan ✓ Kesempatan?

ISSN 1411-0024

JURNAL ANALISIS SOSIAL

Vol. 7, No. 2 Juni 2002

Penanggung Jawab

Haswinar Arifin

Redaksi

Yulia Indrawati Sari
Nina Kania Dewi

Penyunting Bahasa

Sonya Indriati Sondakh
Nina Kania Dewi

Penata Letak & Perancang Cover

Budiman Pagarnegara

Alamat Penerbit/Redaksi

Jl. Cilamaya 7, Bandung 40115
Telp.: (022) 4235526
Faks.: (022) 4260875
E-Mail: akatiga@indosat.net.id
Homepage: www.akatiga.or.id

ISSN 1411-0024
Terbit 3 kali setahun
Sejak 1996

Demokratisasi dan Kemiskinan

Saat ini Indonesia tengah memasuki masa transisi dengan isu demokrasi sebagai salah satu wacana pemerintahan dan bernegara. Sebetulnya, perdebatan antara demokrasi dan pembangunan bukanlah hal baru. Akan tetapi, pada dekade terakhir ini, kita menyaksikan dengan lebih jelas hubungan antara keduanya. Hubungan ini terilustrasikan melalui area interaksi yang penting antara aktor internasional --organisasi multilateral dan bilateral serta lembaga donor internasional-- dengan agen-agen pembangunan di negara berkembang yaitu berupa aliran dana, baik dana bantuan maupun pinjaman untuk mendorong gerakan-gerakan *civil society*, demokrasi, dan *good governance* di negara bersangkutan. Fenomena ini merefleksikan suatu perubahan yang oleh Adrian Leftwich (1993: 605) disebut sebagai "*new orthodoxy of democracy*."

Dalam pandangan ini, demokrasi lebih dipandang sebagai cara (*means*) daripada tujuan (*ends*) pembangunan. Demokrasi menyediakan ruang bagi partisipasi dan terbangunnya institusi-institusi penghubung kelompok miskin untuk mempengaruhi dan membangun kebijakan negara sesuai dengan kebutuhan mereka. Terkait erat dengan hal ini, demokratisasi menjadi prasyarat utama untuk mengurangi kemiskinan. Kelahiran "*new orthodoxy of democracy*" ini ditandai dengan kelahiran *good governance* yang sangat didukung oleh Bank Dunia dan komunitas donor internasional. Fenomena ini pula yang menandai maraknya "industri demokrasi" atau "kelompok-kelompok demokrasi dan *governance*" di berbagai tingkatan.

Isu "politics of aid" kerap kali menyertai pembahasan mengenai "*new orthodoxy of democracy*." Misalnya, *good governance* yang 'kental' dengan prinsip demokrasi menjadi prasyarat utama yang diterapkan oleh lembaga internasional bagi negara penerima dana bantuan. Hal ini dimungkinkan melalui *political conditionality* sebagai hasil perubahan dari *economic conditionality* yang diterapkan sebelumnya. Kritik yang paling ekstrem muncul ketika proyek *political conditionality* atau dengan kata lain program *good governance* menjadi upaya yang lebih jelas mengutamakan dan memasukkan agenda bagaimana mengatur suatu pemerintahan untuk kemudian mengakomodasi kepentingan neo-liberal dan pasar bebas. Definisi yang diajukan Douglas menyimpulkan bahwa pada akhirnya "*democracy is a way of penetrating the political systems down to a grass roots level*."

Seperti halnya demokrasi, *civil society* juga merupakan wacana politik. Oleh karena itu, kekhawatiran terbesar dalam praktik demokrasi terjadi ketika ada harapan yang berlebihan terhadap arti *civil society* yang dikaitkan dengan perbedaan relasi kekuasaan (*power relations*). *Civil society* bukanlah komunitas yang homogen. Di dalamnya terdapat perbedaan relasi kekuasaan, pertarungan terhadap pengambilan keputusan, dan sumber daya ekonomi yang menempatkan kelompok miskin sebagai fokus pembahasan dan selalu dianggap sebagai kelompok yang *powerless*.

Kritik memperlihatkan bahwa demokrasi cenderung mengundang hegemoni antarmasyarakat. Masyarakat yang memiliki berbagai sumber daya --baik politik, sosial, maupun ekonomi-- cenderung mendominasi masyarakat yang tidak memiliki sumber daya tersebut. Para pengikut Post-Marxism, misalnya, sangat pesimis terhadap arti *civil society*. Mereka mengatakan bahwa "*civil society is merely a site for discrimination and oppression*". Lebih jauh lagi, penelitian yang dilakukan oleh Hearn (1999) di Afrika Selatan memperlihatkan kekhawatiran terhadap dampak "praktik demokrasi" terhadap kaum miskin. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa kelompok miskin justru mengalami *dual oppression* yaitu dari negara dan elite kapitalis dalam struktur masyarakat atau aliansi antarnegara serta kelompok borjuis.

Oleh karena itu, Jurnal Analisis Sosial AKATIGA edisi ini ingin melihat dan mengkaji secara kritis pengaruh upaya-upaya kelompok-kelompok "*new orthodoxy of democracy*", yaitu kelompok *good governance*, terhadap kelompok miskin supaya potensinya untuk melibatkan kelompok miskin tetap terjaga tetapi kemungkinan *dual oppression* tidak terjadi. Dengan demikian, tulisan-tulisan dalam jurnal ini diharapkan mampu memberikan refleksi kepada para praktisi agar upaya-upaya ini dapat berkorelasi positif dengan tingkat partisipasi kelompok miskin dan mampu mengurangi kendala-kendala yang mempengaruhi kerentanan (*vulnerability*) kelompok miskin.

CS

Mengawali uraian jurnal, tulisan kritis berupa lontaran opini, analisis, dan argumentasi serta hasil penelitian dalam tinjauan makro terhadap pendekatan *good governance*, *civil society*, dan *social movement* diketengahkan oleh tiga orang penulis dengan berbagai latar belakang. Tinjauan ini menjadi penting untuk mengantarkan pembaca ke dalam tinjauan mikro isu demokratisasi dan kemiskinan.

Good governance sepertinya menjadi pendekatan yang paling populer saat ini walaupun muatannya sebetulnya bukanlah sesuatu yang baru. Pendekatan *good governance* bukanlah pendekatan yang datang dan tumbuh di kalangan masyarakat Indonesia tetapi datang dari kelompok-kelompok komunitas donor. **Cahyo Suryanto**, Direktur Pusat Pemberdayaan Komunitas Perkotaan (Pusdakota), Universitas Surabaya, dalam artikel pertama, akan menguraikan *good governance* dalam bentuk analisis mengenai kritik dan kekuatannya. Penulis mengemukakan bahwa *good governance* (Tata Pemerintahan yang Adil) merupakan sebuah paradigma tata pemerintahan yang dibingkai oleh prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, partisipasi, akuntabilitas, keadilan, dan persamaan hak. Gerakan *good governance* merupakan usaha kolektif dalam rangka membangun praktik sosial baru antara pemerintah, pelaku bisnis (sektor swasta), dan masyarakat, berdasarkan profesionalisme, kompetensi, komitmen, kerja sama, integritas, dan pemberdayaan. *Good governance* pada saat ini seolah-olah telah merupakan "Etika Baru" dalam pergaulan masyarakat internasional. Namun demikian, penjiplakan pendekatan dari negara lain bukanlah basis yang efektif untuk mewujudkan *Good governance* di Indonesia, karena di dalam *good governance* sendiri terdapat tendensi motif "pasar bebas." Penulis mengemukakan satu hal yang cukup kritis dan penting bahwa kita tidak boleh terjebak dalam motif *prejudice* tetapi juga tidak boleh sepenuhnya tidak kritis. Pengembangan kapasitas negara dan pelipatgandaan modalitas sosial warga negara merupakan agenda yang tidak boleh ditunda dalam rangka menggelindingkan gerakan *good governance* di Indonesia.

Demokrasi selalu dikaitkan dengan wacana *civil society*. Dan dikaitkan dengan *good governance*, muncul kepercayaan pada kekuatan *civil society*. Tetapi, apa sebetulnya hubungan antara *civil society*—terutama penekanan pada aspek pluralitasnya—dengan demokrasi dibahas pada artikel kedua yang ditulis oleh **Kutut Suwondo**, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Program Pascasarjana Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga. Penulis membahas hakikat pluralitas *civil society* yang dikaitkan dengan upaya mengembangkan demokrasi di Indonesia. Penulis mencatat bahwa perkembangan *civil society* di Indonesia yang pada awal tahun 1990-an menunjukkan perkembangan menggembirakan, pada saat ini menghadapi tantangan yang luar biasa karena adanya penyederhanaan makna *civil society* hanya dalam arti pengagungan kebebasan demi kepentingan individu atau kelompok tertentu. Oleh karena itu, penting dilakukan redefinisi *civil society* untuk menjadi *rational discourse* yang mengutamakan prinsip inklusif dan solidaritas.

Upaya-upaya "*new orthodoxy of democracy*" dalam bentuk redefinisi institusi yang merupakan penghubung antara komunitas dengan negara adalah salah satu alternatif yang banyak digunakan oleh berbagai agen pembangunan saat ini. Walaupun demikian,

pertanyaan apakah kelompok *grass roots* itu sendiri memiliki mekanisme alternatif untuk menyuarakan kepentingan mereka atau tidak, jarang tersentuh. Bermula dari keresahannya – seperti juga Kutut—terhadap kemandegan berbagai gerakan sosial dan upaya pemihakan umum, **Yanuar Nugroho**, seorang peneliti sekaligus Sekretaris Jenderal Uni Sosial Demokrat, dalam artikel ketiga, menawarkan pembongkaran konsep gerakan sosial pada konteks *grass roots* di Indonesia, alternatif, dan juga mekanismenya. Secara substansial, gerakan sosial dan berbagai upaya pemihakan kepentingan umum tidak bisa dipisahkan dari sintesa demokra(tisa)si dalam bentuk redefinisi institusi yang mengontrol kekuasaan. Masalah mendasarnya adalah pemahaman akan dinamika kekuasaan yang kini tidak bisa lagi dilihat secara monolitik, berpusat pada ‘negara’ atau ‘pemerintah.’

Ketiga analisis makro tersebut memberikan refleksi bahwa: konsep-konsep tersebut bukanlah konsep bebas nilai dan mengandung dilematika. Karenanya, redefinisi-redefinisi yang disesuaikan dengan konteksnya menjadi mutlak dilakukan.

03

Berangkat dari pemahaman makro, tulisan-tulisan berikutnya mencoba menerjemahkan konsep demokrasi dan atau *good governance* ke tataran studi mikro melalui *case studies*. Peran negara, sebagai salah satu aktor demokrasi tentunya sangat penting. Berbagai perubahan di dalam tubuh, sistem, dan kebijakan negara –berupa terbukanya ruang partisipasi di dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengambilan keputusan—cukup signifikan untuk dilihat sebagai satu bentuk dukungan terhadap gerakan demokrasi dan penuntasan persoalan kelompok miskin. Ruang apa yang telah dibuka, fakta, dan kendala apa yang dihadapi mereka dapat dilihat dari tiga aspek dari sekian banyak *entry points* dalam mengkritisi *government reform* yang di antaranya adalah transparansi anggaran, birokrasi perizinan, dan pemanfaatan tata ruang.

Ketiga aspek yang berbeda ini ternyata mengalir kepada satu perasan kesimpulan –walaupun tidak bisa digeneralisasi secara pragmatis untuk semua kasus-- bahwa partisipasi politik dari setiap aktor demokrasi, terutama masyarakat sipil, menuntut keleluasaan ruang gerak. Inilah implikasi dari perubahan-perubahan yang terjadi di tingkat *government* terhadap interaksinya dengan elemen masyarakat sipil. Walaupun demikian, kendala yang dihadapi juga cukup besar terkait dengan apakah pemerintahan memang mau memberikan ruang gerak tersebut untuk kemudian menuju pada format partisipasi kelompok miskin yang lebih bermakna dan tidak hanya sekadar *public consultation* atau *hearing*. Tulisan yang lain mencoba mengupas bahwa pada dasarnya perencanaan adalah proses pertarungan politik sehingga memang tidak mudah untuk menuju *government reform* yang lebih mengutamakan kebutuhan masyarakat.

Anggaran adalah faktor penting dalam melihat kinerja pemerintah; satu pertanyaan yang perlu dijawab adalah apakah anggaran mencerminkan kebutuhan kelompok masyarakat, terutama kelompok miskin. Karenanya, tulisan **Joe Fernandez**, peneliti dari IPCOS mengupas tentang pentingnya kepedulian kita terhadap transparansi anggaran dalam membangun demokrasi. Keterlibatan masyarakat sipil dalam proses pembuatan kebijakan anggaran menjadi pintu masuk strategis dalam membangun partisipasi politik yang efektif. Meskipun kendala sistemik dalam proses politik sering menyulitkan partisipasi, perjuangan untuk membuka tabir proses penganggaran menjadi suatu keharusan menuju tata pemerintahan yang bersih dan baik.

Sementara itu, **Suhirman**, peneliti dari BIGS mengemukakan fakta dan analisis mengenai birokrasi perizinan dari perspektif ekonomi-politik dan ‘perubahannya’ di era desentralisasi. Tidak berlebihan apabila penulis mengatakan bahwa di masa desentralisasi --yang memberikan kesempatan terjadinya pelimpahan wewenang bukan hanya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi juga dari pemerintah daerah kepada masyarakat--

harus ada mekanisme untuk meningkatkan partisipasi politik yang luas dari berbagai kalangan dalam pengambilan dan pelaksanaan kebijakan publik. Partisipasi politik inilah yang dilihat oleh penulis sebagai salah satu mekanisme yang absah bagi masyarakat dan sektor bisnis untuk mengambil kembali hak yang selama ini dirampas oleh pemerintah.

Di sisi lain, sektor perencanaan terutama perencanaan kawasan kota, sering terlupakan dalam wacana demokrasi. Padahal, di kawasan kota inilah kita dapat melihat bagaimana berbagai unsur baik dari masyarakat, bisnis, dan pemerintah saling bertarung dan berkoalisi. Tulisan dari **Widdi Aswindi**, sarjana lulusan Teknik Planologi ITB ini, membahas perilaku politis dalam pemanfaatan ruang di Majalaya. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa proses tawar-menawar dengan berbasis kekuatan dan pengaruh telah menjadi fenomena bertahannya pedagang kaki lima (PKL) di pusat kota Majalaya. Secara politis, walaupun keberadaannya tertekan oleh negara (peraturan dan hukum), PKL ternyata tetap bertahan karena dilindungi oleh kepentingan-kepentingan yang menekan sistem negara (sistem hukum) yakni kepentingan untuk menjaga stabilitas politik, terutama untuk mendapatkan legitimasi dari rakyat.

Tulisan dari ketiga aspek ini telah memperlihatkan bahwa tidak banyak perubahan yang terjadi di tingkat pemerintah. Selain itu, masih banyak kendala yang perlu dihadapi oleh elemen aktor ini agar terjadi *government reform* yang sebenarnya.

CS

Tulisan-tulisan berikutnya lebih memfokuskan pada perilaku masyarakat sipil sebagai aktor terpenting dalam upaya demokratisasi. Pluralitas dan kemandegan gerakan sosial seperti yang dibahas dalam tulisan Kutut dan Yanuar, akan dicoba untuk diterjemahkan melalui studi kasus yang disampaikan dalam 2 tulisan. *Government reform* tidak akan terjadi tanpa *civil society reform* sehingga ketika diandaikan pemerintah telah memberikan ruang partisipasi, apakah masyarakat sipil juga mampu memanfaatkan ruang tersebut?

Upaya-upaya "*new orthodoxy of democracy*" ini meyakini apa yang disebut sebagai partisipasi, artinya adanya inklusivitas dalam pengambilan keputusan. Akan tetapi, partisipasi akan selalu berhadapan dengan dominasi elite lokal. Oleh karena itu, tulisan pada aspek *civil society reform* ini diawali oleh **Eka Chandra**, peneliti dari AKATIGA. Penulis membahas bahwa penguatan masyarakat sipil merupakan proses yang menegaskan peran para pelaku secara kolektif untuk membangun proses demokratisasi. Proses ini akan efektif jika mampu memanfaatkan bentuk hubungan kekuatan yang ada. Pengalaman Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera (FM2S) menunjukkan bahwa praktik penguatan masyarakat sipil terdistorsi oleh hubungan kekuatan yang ada sehingga pilihannya adalah merekonstruksi hubungan kekuatan tadi.

Sementara itu, **Roni S. Sya'roni**, Direktur SPEKTRA, memberikan sisi lain --dengan dukungan pengalaman fasilitasnya selama ini terhadap Kelompok Masyarakat Pantai Prigi Jawa Timur-- bahwa menempatkan komunitas sebagai pelaku utama pembangunan dan membangun keberdayaannya memerlukan penataan kelembagaan masyarakat secara demokratis dan mengakar, dukungan peraturan dan program pemerintah, serta terciptanya *shareholders*. Aspek-aspek ini diharapkan bisa mendorong kesadaran dan keberanian kelompok miskin dalam mengartikulasi kepentingan komunitasnya.

CS

Tulisan berikutnya mengetengahkan dua bentuk *lesson learned* untuk mengupas relasi upaya-upaya demokratisasi lokal dengan kemiskinan (tingkat partisipasi kelompok miskin). Kedua pendekatan ini yaitu Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) diharapkan bisa menjawab apakah upaya-upaya demokratisasi lokal ini bisa mengeliminasi faktor-faktor yang menyebabkan kerentanan kelompok miskin dalam mengakses sumber daya politik, ekonomi, dan sosial.

Dari pendekatan, desain, dan implementasi program-program semacam ini bisa diperoleh pelajaran yang berguna yang bisa mendukung gerakan demokrasi.

M. Agung Widodo, staf teknis pada Sekretariat Perencanaan PPK Bappenas Bagian Perencanaan dan Pengembangan Program mengemukakan bahwa PPK merupakan upaya pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan masyarakat di pedesaan melalui peningkatan partisipasi masyarakat dan peningkatan kinerja pemerintahan di tingkat lokal. Aspek yang ditekankan adalah penguatan partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan untuk menentukan sendiri jenis kegiatan yang diperlukan. Walaupun demikian, pengalaman lain seperti Kecamatan Development Project (KDP) juga menunjukkan bahwa partisipasi kelompok miskin adalah hal yang sulit dilakukan walaupun juga bukannya tidak mungkin.

Ketua Umum Asosiasi Konsultan Pembangunan Permukiman Indonesia (AKPPI), **Sonny H. Kusuma**, menegaskan bahwa diperlukan suatu reposisi fasilitas P2KP dari institusi proyek menuju institusi masyarakat untuk membangun inti gerakan masyarakat 'anti kemiskinan.' Kalimat ini secara jernih menyatakan bahwa 'gerakan komunitas' selama ini perlu mengubah orientasi menjadi 'gerakan bersama' dengan didukung oleh upaya penguatan peran masing-masing pelaku sesuai dengan proporsinya serta adanya kontribusi pemerintah dan kelompok ahli dalam mendukung pemampuan peran dan keberdayaan masyarakat, serta terjadinya sinergi kebersamaan berlandaskan kepentingan yang sama, yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sejauh mana signifikansi berbagai pemikiran dan konsep besar mengenai demokrasi memberikan efek terhadap berkurangnya persoalan kerentanan kelompok miskin dilontarkan oleh **Haswinar Arifin**, Direktur Eksekutif AKATIGA dalam Ruang Metodologi edisi ini. Penulis memberikan penegasan bahwa berbagai pendekatan yang digunakan dalam mengkaji dampak sebuah program kemiskinan menekankan pentingnya melihat kemiskinan sebagai sesuatu yang sifatnya relatif dan lokal. Penulis menawarkan langkah-langkah mengkaji proses demokratisasi dan penanggulangan kemiskinan, yaitu *assessment* terhadap desain program, kondisi kemiskinan, analisis, dan perumusan rekomendasi.

Di Ruang Resensi Buku, **Diding**, peneliti advokasi dari IPGI mengkritisi sebuah buku yang cukup kontroversial dilihat dari judulnya yaitu *Participation: The New Tyranny?* Partisipasi sebagai tirani baru adalah ketika partisipasi sebagai sistem dalam pembangunan justru memfasilitasi penerapan kekuasaan secara tidak adil atau tidak absah. Walaupun demikian, partisipasi yang lahir dari konstruksi sosial menawarkan proses belajar bersama, pertukaran informasi dan pengetahuan, negosiasi kekuasaan, aktivisme politik, dan keterlibatan dalam pergerakan sosial.

Pemikiran-pemikiran para penulis dalam jurnal ini menyadarkan kita akan peliknya persoalan demokratisasi di Indonesia. Demokratisasi berarti berbicara mengenai pertarungan politik, penguatan institusi lokal, dan romantisasi kekuatan gerakan kelompok miskin yang juga mengalami kemandegan. Setiap komponen dalam kajiannya memiliki dua sisi: potensi dan kendala. Terakhir, mengutip Sorensen "*the promise of democracy is not that of automatic improvement in other areas; it is the creation of window of opportunity*," peluang ini harus ditangkap dan diupayakan!

[Redaksi]

Democratization and Poverty

Indonesia today is entering a transitional period where democracy is a major discourse in the discussion on government and state. In fact, the debate of democracy and development is not new. However, in this last decade, we see the relation of those two issues more clearly. This relation is illustrated by an important domain of interaction between the international actors – multilateral and bilateral organizations and the institutions of international donor – with the agents of development in developing countries in the form of cash flow, both financial support and loan, to support the movements of civil society, democracy and good governance in the respected countries. This phenomenon reflects a change that Adrian Leftwich called ‘new orthodoxy of democracy.’

In this perception, democracy is more like a *means* than an *ends* of development. Democracy offers space for participation and the growth of institutions relating to the poor in order to have an effect on the state so that the policy-making will correspond to their needs. Closely related to this fact, democratization is a primary precondition to reduce poverty. The birth of this ‘new orthodoxy of democracy’ is marked by the birth of good governance where the World Bank and the community of international donors act as the major financial supporter. It is also this phenomenon, which mark the fast growing of ‘the industry of democracy’ or ‘groups on democracy and governance’ at various levels.

The issue of “politics of aid” often goes along with the discussion on ‘new orthodoxy of democracy.’ For example, good governance that is crammed with democratic principles is the prime precondition applied by the international donors to the countries receiving financial aid. This is made possible through a political conditionality as the result of the change of economic conditionality, which is applied earlier. The most extreme critique came into the surface when the project of political conditionality or in other words, it is more obvious that good governance program is an effort which lay emphasis on and include the agenda on how to organize a government in order to accommodate the interest of neo-liberal and free market. The definition proposed by Douglas reveals that in the end “democracy is a way of penetrating the political system down to a grass roots level.”

Resembling to democracy, civil society is also a political discourse. For that reason, the biggest concern in democratic practice is the over estimation on the meaning of civil society with is related to the difference of power relations. Civil society is not a homogenous community. In it there are difference of power relations, battle in making decision and economic resources where the poor as the focus of discussion is always considered powerless.

Critiques show that democracy tend to create hegemony in the society. The society possessing resources – both political, social and economic – tends to dominate the society that do not have such assets. The Post-Marxism followers, for example, are very pessimistic of the meaning of civil society. They say, “Civil society is merely a site for discrimination and oppression.” Moreover, the study conducted by Hearn (1999) in South Africa showed the concern over the impact of “democratic practice” to the poor. The study showed that it was the poor who suffered from dual oppression, both from the state and from the elite of capitalist in the society structure or coalition between the states and the bourgeoisie

In view of that, this edition of the AKATIGA Social Analysis Journal would like to see and analyze critically the effect of the efforts of groups of ‘new orthodoxy of democracy,’ i.e., the groups of good governance, to handle the poor in order to make their potential to maintain the involvement of the poor stands but the possibility of dual oppression does not happen. On that ground, the

articles in this journal is expected to be able to give some reflections to the practitioners in order to make such efforts be positively correlated with the degree of participation of the poor and capable of reducing constraints which effect the vulnerability of the poor.

§

This edition starts with critical articles comprising opinion, analysis and argumentation as well as research's result in macro perspective over the approach of good governance, civil society and social movement. Three authors with various backgrounds wrote those articles, which are important to lead you into a microanalysis on the issue of democratization and poverty.

Good governance is today's most popular approach although the content is in fact not new. Good governance approach is not of the Indonesian community origin, it is an approach coming from the groups of donor community. **Cahyo Suryanto**, Director of the Center of Urban Community Empowerment, the University of Surabaya, in the first article talks about what good governance is all about, analyzing the critiques and strengths. The author states that good governance (A Fair System of Government) is a government paradigm framed in the principles of democracy, transparency, participation, accountability, fairness and equal rights. Good governance movement is a collective effort in order to develop new social practices between the government, business practitioners (private sectors), and the society based on professionalism, competence, commitment, cooperation, integrity, and empowerment. Good Governance at the moment seems to have turned out to be "New Ethics" in the international community relationship. However, copying the approach of other countries is not an effective basis to accomplish Good Governance in Indonesia since good governance also bears a motive of "free market." The author proposes a critical and important point that we are not allowed to be trapped in the prejudice motive but at the same time we are not allowed either to be completely uncritical. Developing the country's capability and multiplying the social capital of the citizens are the programs that must not be put off in order to carry on with the Good Governance movement in Indonesia.

Democracy has always been connected to the discourse of civil society. When it is related to good governance, the confidence on the power of civil society grows larger. But what is in fact the relation of civil society – mostly the stress is on its plurality aspect –and democracy is discussed in the second article written by **Kutut Suwondo**, Dean of the Faculty of Social Sciences and Postgraduate Program of the Christian University of Satya Wacana, Salatiga. The author talks about the essence of plurality of civil society related to the effort to develop democracy in Indonesia. The author notes that the development of civil society in Indonesia which in the early 1990s has shown promising development, now face enormous challenge since there is a simplification of the meaning of civil society only in worshipping freedom for the interest of certain individual and group. For that reason, it is essential to redefine civil society to become rational discourse, which has priority over the principles of inclusiveness and solidarity.

Effort of 'new orthodoxy of democracy' in redefining institutions acting as mediator between the community and the state is an option which is often used by various agents of today's development. However, whether the groups of grass roots have their own alternative mechanism to articulate their interest or not has not much been discussed. Owing to his concern – like Kutut Suwondo – over the stagnation of various social movements and efforts to stand for the public interest, **Yanuar Nugroho**, a researcher and General Secretary of Social Democrat Union, in the third article, proposes a redefinition of the concept of social movement down to the context of grass roots in Indonesia, its alternative and mechanism. To a large extent, the social movement and various efforts to be on the public's side cannot be separated from the synthesis of democratization in the form of redefining institution which take control of the power. Its basic

problem is the understanding of the dynamics of power, which is now, cannot be seen monolithically, with 'state or government-centered' perspective.

Those three macro analyses reflect that those concepts are not values-free concept and they are dilemmatic. Therefore, redefinitions that are in concert with its context are a must.

§

On the basis of macro understanding, the following articles try to translate the concepts of democracy and or governance to a micro level study through cases studies. The state's role, as one of the actors of democracy is indeed very important. A variety of changes inside the body, system and policy of state, which give room for participation in the process of planning, implementing, and decision-making is significant enough to be regarded as a form of support to the movement of democracy and the solution to the problems of the poor. What room has been opened, what facts and constraints faced by the poor can be seen in three aspects of so many entry points in criticizing the government reform; they are among others are: budget transparency, bureaucracy of having permission and making use space system.

These three different aspects are in fact going to the same conclusion – although it cannot be generalized pragmatically for all cases – that political participation of every actors of democracy, mainly the civil society, call for freedom to move. This is the implication of the changes taking place at government level over its interaction with the element of the civil society. However, the constraints to be faced are also serious related to the willingness of the government whether they want to give some space for the poor to arrive at a more significant participation format and not merely a public consultation or hearing. The other article tries to unveil that basically planning is a process of political struggle so it is indeed not easy to achieve government reform, which takes the priority on the needs of the society.

Budget is an important factor in evaluating government performance; a question that needs to be answered is whether the budget reflects the needs of groups in society, primarily the poor. For that reason, the article written by **Joe Fernandez**, researcher of IPCOS, talks about the importance of our concern over budget transparency in building democracy. The involvement of the civil society in the process of budget policy making becomes a strategic entry point in developing effective political participation. Although systemic constraint in the political process often makes it hard for participation, the struggle to unveil the budgeting process is a must to achieve a clean and good government system.

Meanwhile, **Suhirman**, researcher of BIGS, provides facts and analysis on permission bureaucracy from economic-political perspective and 'its changes' in the era of decentralization. It is not an exaggeration if the author says that in the decentralization era – not only the central government who hands over the authority to the provincial government but also the provincial government hands it over to the society – there should be a mechanism to increase political participation of many people in making and implementing public policy. It is this political participation that is regarded by the author as one of the legitimate mechanism for the society and business sector to regain their rights which all this time are taken from them.

At the other side, the planning sector, primarily the city planning, is often left off the discourse of democracy. Actually it is in this area we can see how various elements the community, business and government fight each other or establish a coalition. Article of **Widdi Aswindi**, graduate of the Bandung Institute of Technology, offer a discussion on the political behavior in the use of public area in Majalaya. His research shows that the bargaining process based on power and influence have become phenomenon that the sidewalk vendors can survive in the center of Majalaya. Politically, although their being is repressed by the state (through regulation and law),

the sidewalk vendors still survive because they are protected by the interests that suppress the legal system of the state, i.e., the interest to maintain political stability, predominantly to win legitimation from the people.

The articles of these three aspects have shown that there are not much changes taking place at government level. Apart from it, this actor still has many constraints that need to be handled in order to arrive at the true government reform.

§

The subsequent articles will put more focus on the behavior of the civil society as important actor in democratization efforts. Plurality and stagnation of the social movements as discussed in the articles of Kutut Suwondo and Yanuar Nugroho, will be translated using two case studies written in two articles. Government reform will never be accomplished without civil society reform. So, when the government has given some space for participation, is the civil society able to make the best of the space?

Efforts of this 'new orthodoxy of democracy' have confidence in participation, meaning that there is inclusiveness in decision-making. But, participation will always face the domination of local elite. **Eka Chandra**, researcher of AKATIGA, writes about the aspect of civil society reform. He says that the strengthening of the civil society is a process, which affirms the role of collective actors in order to develop a process of democratization. This process will be effective if it is capable of making the best of the form of the existing power. The experience of the Forum of Prosperous Majalaya Community - Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera (FM2S) shows that the existing relation distorts civil society empowerment consequently, the option is to reconstruct the power of the relation.

Roni S. Sya'roni, Director of SPEKTRA, offers the other side of the story, which is supported by his experience of facilitating the Pantai Prigi Community, East Java. According to him, when the community is put in the position of principal actor of development and try to develop its strength, it is necessary to organize the social institutions democratically and deeply-rooted, to have government support in the form of regulation and program and to create shareholders. These aspects are expected to encourage the awareness and courage of the poor to articulate the interest of their community.

§

The following article offers two forms of lessons learned in order to analyze the relation of the efforts of local democratization and poverty (degree of participation of the poor). These two approaches, i.e., the Subdistrict Development Program (Program Pengembangan Kecamatan) and the Project to Handle Poverty in the Cities (Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan) are expected to be able to give an answer whether the efforts of local democratization can eliminate the factors which cause the vulnerability of the poor in having access to political, economic and social resources. Of the approach, designs and implementation of such programs, we can learn a lesson that could support the democracy movement. **M. Agung Widodo**, technical staff of the Secretariat of PPK Planning of Bappenas says that the subdistrict development project is a government effort to cope with poverty in the village by improving the participation of the community and the performance of the government at local level.

The underlined aspect is the strengthening of the participation of the society in decision-making process in order to decide upon the activities they need. However, other experience of the Kecamatan Development Project (KDP) also shows that participation of the poor is a difficult thing to be done although it is not an impossible one.

The Chairman of the Indonesian Housing Development Consultant Association – Asosiasi Konsultan Pembangunan Permukiman Indonesia, **Sonny H. Kusuma**, emphasizes on the reposition of the facilitation of P2KP from project institution to community institution in order to develop the core of the 'anti-poverty' community movement. This statement clearly implies that the 'community movement' needs to change its orientation to become 'a joint movement' supported by the effort to strengthen the role of each actor according to its proportion, with the contribution of the government and group of experts in supporting the role and empowerment of the society and the synergy of all actors based on their common interest, i.e., improvement of the welfare of the society.

How significant various great thoughts and concepts of democracy have an effect on the lessening of poor vulnerability is discussed by **Haswinar Arifin**, Executive Director of AKATIGA in Methodology Section of this edition. He concludes that various approaches used in analyzing the impact of a program for the poor emphasize the importance of regarding poverty as something of relative and local nature. The author offers some steps to analyze the process of democratization and poverty eradication, i.e., assessment of program design, poverty condition, analysis and formulation of recommendation.

In Book Review, **Diding**, researcher of advocacy of IPGI, offers his critiques on a book with quite controversial title, i.e., *Participation: The New Tyranny?* Participation becomes new tyranny when participation as a system in development tends to facilitate the unfair or illegitimate implementation of power. However, the participation, which is born out of social contract, offers process of learning together, exchanging of information and knowledge, negotiating power, political activism, and the involvement of social movement.

The thoughts of the authors in this edition make us realize that the issue of democratization in Indonesia is very complicated. Democratization implies talking about political battle, empowerment of local institution and romanticization of the movement power of the poor, which is also stagnant. Every component has two sides: the potentials and constraints. Finally, referring to Sorensen, "the promise of democracy is not that of automatic improvement in other areas; it is the creation of window of opportunity," we have to grab this opportunity and make our best for it!

Editor

Penguatan Masyarakat Sipil dalam Konteks Hubungan Kekuatan dan Keterwakilan Studi Kasus terhadap Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera (FM2S)¹

Eka Chandra²

Abstrak

The strengthening of the civil society is a process of affirming the role of collective actors in order to develop a process of democratization. This process will be effective on conditions that it is able to use the existing power relationship if they are potential to support the role of the civil society in improving the development and democratizations process or if the conditions is in reverse, there should be a collective reconstruction. The experiences of FM2S show tha the practice of strengthening the civil society is distorted by the existing power relationship so that the alternative is to reconstruct the power relationship.

Beberapa tahun terakhir ini banyak pihak mengupayakan penguatan masyarakat sipil. Upaya tersebut didukung keyakinan bahwa masyarakat sipil mampu melakukan perbaikan-perbaikan dalam proses pembangunan serta mampu menjadi pilar proses demokratisasi. Laporan Bank Dunia tahun 1990 menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat sipil di dalam proses pengambilan keputusan pembangunan telah efektif menjangkau kelompok-kelompok miskin. Proses penguatan masyarakat sipil diharapkan mampu meningkatkan kemampuan masyarakat membangun hubungan dengan pemerintah di dalam proses pengambilan keputusan serta mampu menciptakan kondisi yang memungkinkan kelompok miskin turut terlibat di dalam proses tersebut.

Tantangan yang dihadapi berbagai pihak yang memprakarsai penguatan masyarakat sipil adalah adanya kesenjangan antara harapan yang tergambar secara konseptual dengan kenyataan yang terjadi di lapangan. Pada tahun 1997 Van Tuijl dan Witjes memperingatkan adanya harapan yang berlebihan terhadap peran organisasi masyarakat sipil untuk menjalankan proses demokratisasi yang mampu menjangkau kelompok miskin. Peringatan ini membuat organisasi masyarakat sipil di Indonesia berperan hanya di wilayah tertentu seperti mendukung kelompok sasaran dan menjalankan berbagai kegiatan advokasi di tingkat lokal. Hal ini ditunjukkan oleh adanya peningkatan jumlah organisasi masyarakat sipil pada tahun-tahun belakangan ini yang melakukan berbagai kegiatan *internalisasi demokrasi* di tingkat lokal melalui mekanisme partisipasi.

Partisipasi yang efektif artinya pembagian kekuasaan (Van Tuijl dan Witjes, 1997:255). Wacana tentang partisipasi saat ini mengacu kepada dua pengertian, yaitu sebagai *keterlibatan masyarakat*, partisipasi dipandang sebagai *cara*, dan sebagai *pemberdayaan*, partisipasi dilihat sebagai *tujuan*. Pada beberapa kasus pembangunan di Indonesia, partisipasi dalam pengertian pertama diterapkan misalnya dalam program Inpres Desa Tertinggal (IDT) dan Jaring Pengaman Sosial (JPS). Sementara dalam pengertian kedua digunakan oleh LSM misalnya dalam membangun Forum Warga (FW). Pelaksanaan partisipasi pada dua konteks yang berbeda ini memperlihatkan bahwa tantangan yang dihadapi dalam upaya penguatan masyarakat sipil melalui mekanisme partisipasi adalah adanya hubungan kekuatan. Jadi, tidak terletak pada upaya inisiatif dan inovasinya. Keadaan ini menyebabkan partisipasi yang efektif dalam pengertian pembagian kekuasaan di dalam peroses pengambilan keputusan belum terjadi.

Kesenjangan tadi mendorong AKATIGA mengamati dan mempelajari proses demokratisasi, khususnya proses penguatan masyarakat sipil. Upaya ini dilandasi oleh keyakinan bahwa proses penguatan masyarakat sipil dalam perjalanannya memerlukan umpan balik yang dapat menjaga arah dan tujuan perubahan. Oleh karena itu, beberapa waktu lalu AKATIGA telah melakukan penelitian tentang proses pengambilan keputusan, keterwakilan, dan hubungan kekuatan pada Forum Warga yang mengembangkan mekanisme partisipasi. Penelitian ini dilakukan pada Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera (FM2S).

¹ Artikel ini ditulis berdasarkan hasil penelitian AKATIGA yaitu Studi Mekanisme Partisipasi pada Forum Warga: Studi Kasus tentang Keterwakilan Proses Pengambilan Keputusan dan Hubungan Kekuatan pada Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera yang dilakukan pada bulan Oktober 2001 s/d Maret 2002. Informasi dikumpulkan melalui metode wawancara, pengamatan, dan pengamatan terlibat. Informasi yang terkumpul dijadikan dasar untuk mempelajari kondisi keterwakilan, proses pengambilan keputusan, dan hubungan kekuatan.

² Peneliti Bidang Kajian *Governance* AKATIGA – Pusat Analisis Sosial

Kerangka Konseptual, Tesis, dan Argumentasi

Penguatan masyarakat sipil tidak sesederhana merancang infrastruktur pembangunan lainnya. Masyarakat sipil lebih bersifat sosial, yang pada dirinya terdapat kompleksitas hubungan sosial, kedudukan, peran dan beragam institusi yang dalam jangka waktu tertentu dibangun serta dipertahankan untuk kepentingan-kepentingan tertentu dan mampu merespons setiap upaya dekonstruksi maupun rekonstruksi terhadapnya.

Sebagai gagasan, masyarakat sipil diharapkan mampu berperan sebagai pelaku yang mampu terlibat dalam memperbaiki proses pembangunan dan menjalankan proses demokratisasi. Dalam kerangka memperbaiki proses pembangunan, masyarakat sipil diharapkan mampu membangun hubungan-hubungan sosial di antara kelompok-kelompok yang berbeda kepentingan guna dijadikan landasan modal sosial yang berfungsi menurunkan biaya transaksi ekonomi pembangunan. Dalam kerangka ini, masyarakat sipil diharapkan pula membangun kesetaraan di antara kelompok-kelompok yang ada, terutama mendorong kemampuan kelompok-kelompok miskin dan menghilangkan hegemoni. Dalam kerangka demokratisasi, masyarakat sipil diharapkan dapat mengembangkan peran sebagai *antidote* dari negara dan menjadi pilar institusi demokrasi (Van Roy, 1998).

Gagasan tentang peran-peran masyarakat sipil di atas merupakan tantangan yang cukup berat bagi masyarakat yang heterogen. Peran membangun hubungan-hubungan sosial dari kelompok yang berbeda kepentingan misalnya, akan dihadapkan kepada bentuk-bentuk hak dan kewajiban yang melandasi pola-pola hubungan sosial serta kepercayaan yang mengatur susunan struktural dan institusi yang ada sebelumnya. Hal ini akan dihadapi pula saat mengembangkan kesetaraan; hubungan-hubungan kekuatan yang muncul dari suatu tatanan struktur sosial tertentu berpotensi untuk meminggirkan kelompok-kelompok miskin dari suatu pengambilan keputusan kolektif. Pada akhirnya, hubungan kekuatan tadi akan menjadi tantangan berat bagi upaya penguatan masyarakat sipil untuk menghilangkan hegemoni kelompok-kelompok yang menduduki lapisan tertentu.

Tantangan-tantangan tadi pada intinya menunjuk kepada tatanan struktural masyarakat. Dalam kerangka struktural, masyarakat terbagi ke dalam kelompok-kelompok yang berbeda dan berjenjang berdasarkan kriteria-kriteria ekonomi maupun politik. Berdasarkan kriteria tersebut terdapat kelompok-kelompok yang berbeda kekuatan, yang mampu mempengaruhi kelompok lain dalam setiap interaksi sosial. Pola hubungan kekuatan semacam inilah yang menjadi tantangan berat bagi upaya penegakan peran masyarakat sipil. Oleh karena itu, tesis umum yang diajukan dalam artikel ini adalah bahwa upaya penguatan masyarakat sipil dapat berjalan secara efektif jika dapat memanfaatkan hubungan kekuatan yang ada dan jika bentuk hubungan tersebut berpotensi mendukung peran masyarakat sipil dalam memperbaiki proses pembangunan dan demokratisasi, atau merekonstruksinya secara bersama jika berpotensi sebaliknya.

Untuk melihat apakah tesis tentatif di atas dapat memecahkan masalah tantangan upaya penguatan masyarakat sipil, pertama-tama yang perlu diverifikasi adalah konsep penguatan masyarakat sipil serta beberapa konsep yang digunakan. Hefner (2000:3) menyarankan bahwa untuk melihat masyarakat sipil, ada baiknya melihat peran para pelaku secara kolektif dalam bentuk-bentuk *asosiasi yang berada di antara rumah tangga dan negara yang diorganisasi secara sukarela dan berisi hubungan saling menguntungkan* seperti perkumpulan, klub, organisasi keagamaan, kelompok pengusaha, serikat buruh, dan lain sebagainya. Konsep **hubungan kekuatan** mengacu kepada *kemampuan para pelaku mengarahkan sumber-sumber kekuatan (pengetahuan, barang dan jasa yang berharga, uang, kedudukan sosial) guna memberi keputusan-keputusan langsung maupun tidak yang berpengaruh pada tindakan pelaku atau pihak lain* (Burns et al.: 1987).

Secara spesifik artikel ini akan melihat apakah upaya penguatan masyarakat sipil melalui mekanisme partisipasi di dalam forum telah mengakomodasi tersalurkanannya kepentingan kelompok miskin. Konsep akomodasi berkaitan dengan isu *keterwakilan*, yaitu seperangkat fakta (personal/persoalan) yang menunjukkan adanya kemiripan (*resemblance*) dan kesamaan (*similarity*). Konsep kemiskinan yang diacu di sini adalah *kondisi yang dialami oleh sekelompok orang yang tidak memiliki akses terhadap proses pengambilan keputusan mengenai sumber daya dan fasilitas bersama yang diperlukan untuk mendukung aktivitas mata pencahariannya*. Berdasarkan definisi tersebut, konsep demokratisasi mengacu kepada *proses yang dilakukan secara sengaja maupun tidak oleh sekelompok orang dalam rangka meniadakan hambatan-hambatan yang dihadapi kelompok miskin terhadap proses*

pengambilan keputusan mengenai sumber daya dan fasilitas bersama yang diperlukan untuk mendukung aktivitas mata pencahariannya.

Berdasarkan batasan konseptual di atas, ***penguatan masyarakat sipil*** merupakan proses yang menegaskan dan membangun peran para pelaku secara kolektif untuk menjalani proses demokratisasi dalam pengertian tadi, yang berdasarkan tesis di atas akan efektif jika dapat memanfaatkan hubungan-hubungan kekuatan yang ada dan jika hubungan tersebut berpotensi mendukung peran masyarakat sipil dalam proses pembangunan dan demokratisasi, atau merekonstruksinya secara bersama jika berpotensi sebaliknya. Terdapat dua hal yang ingin ditunjukkan dalam artikel ini, yaitu *kondisi keterwakilan* Forum Warga serta *proses pengambilan keputusan dan bentuk-bentuk hubungan kekuatan* yang ada.

Pembentukan Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera (FM2S)

Terdapat dua faktor utama yang mendorong terbentuknya FM2S yaitu *pertama*, situasi konflik warga Majalaya yang ditimbulkan oleh adanya perebutan sumber daya komunitas, kesemrawutan kota akibat tidak mampunya pemerintah menata wilayah kota, dan tidak mampunya pemerintah setempat menyelesaikan berbagai konflik yang ada dan *kedua*, adanya inisiatif LSM melakukan konfirmasi terhadap gagasan demokratisasi di tingkat lokal.

Pusat kota Majalaya kumuh dan kotor. Kondisi ini selain dikesankan oleh kubangan di jalan juga oleh sampah yang tercecer, baik yang dibuang begitu saja maupun akibat terseret banjir. Kekumuhan ini dikesankan pula oleh pedagang kaki lima yang menempati ruang-ruang di sekitar pusat kota. Meningkatnya sektor ini memiliki kaitan dengan pemenuhan kebutuhan hidup pekerja pabrik yang saat ini persentasenya 40% dari semua tenaga kerja yang ada di Majalaya. Besarnya jumlah penduduk yang bekerja sebagai buruh tidak lepas dari perkembangan industri tekstil di Kecamatan Majalaya. Sejak awal abad 21 Majalaya sudah dikenal sebagai daerah penghasil tekstil terbesar di Jawa Barat dan Indonesia, bahkan sempat membawa Majalaya sebagai “Kota Dollar” (Hardjono, 1986:51; Antlov, 2000: 95).

Ruang-ruang di pusat kota diperebutkan sebagai arena mencari nafkah dan kegiatan sosial lainnya. Diding (2001) melaporkan beberapa konflik, misalnya, konflik antara supir kendaraan dengan PKL, antara pengelola mesjid agung dengan PKL, konflik antarsesama pengusaha jasa transportasi, konflik antara organisasi pemuda dengan pedagang, pertikaian antara aparat pemerintah kecamatan dengan masyarakat, bahkan perselisihan antara pemerintahan dan masyarakat kecamatan Majalaya di satu pihak dengan pemerintah kabupaten Bandung di pihak lain.

Kesemrawutan dan konflik yang terjadi di Majalaya mencerminkan tidak maksimalnya upaya pemerintah kecamatan untuk menata berbagai persinggungan aktivitas ekonomi, sosial, dan politik. Sumber daya yang terbatas untuk kegiatan ekonomi diperebutkan oleh berbagai pihak dan dimanfaatkan untuk kepentingan kelompok tertentu. Mekanisme yang digunakan oleh para pelaku konflik adalah tindakan kolektif pemogokan dan demonstrasi terhadap pemerintahan kecamatan serta dialog warga yang diawali oleh pihak pemerintah kecamatan. Walaupun mekanisme-mekanisme tadi cukup berhasil meredam sementara para pelaku konflik, namun tidak berhasil menyelesaikan persoalan-persoalan dasarnya. Konflik antara PKL dan organisasi pemuda misalnya, masih saja menyisakan persoalan. Sementara konflik antara pemerintah kecamatan dengan masyarakat berakhir dengan turunnya camat dari jabatan. Kondisi ini mendorong pemerintah kecamatan untuk menegaskan kembali kepentingan warga.

Majalaya pernah memiliki *bahruteng* yaitu institusi yang digunakan untuk membuat keputusan-keputusan pembangunan infrastruktur yang diperlukan (Diding, 2001). Saat ini institusi tersebut tidak ditemukan lagi. Pada akhir tahun 2000, tokoh-tokoh informal dan formal Majalaya bersama-sama dengan *Indonesian Partnership for Governance Initiative*, sebuah LSM dari Bandung, mendirikan Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera (FM2S). FM2S diharapkan mampu menjadi institusi yang menopang proses perencanaan pembangunan partisipatif yang juga diharapkan berfungsi sebagai institusi yang mampu meredam berbagai pertikaian yang ada di antara kelompok warga Majalaya.

Kondisi Keterwakilan di FM2S

Apakah pembentukan FM2S telah mengakomodasi semua kepentingan warga masyarakat Majalaya, terutama kepentingan kelompok miskin? Akomodasi berkaitan dengan isu keterwakilan, yaitu kesesuaian antara kepentingan atau persoalan yang disampaikan di dalam forum dengan kepentingan atau persoalan yang dihadapi oleh masyarakat yang diwakili. Secara sosiologis, keterwakilan menunjukkan seperangkat fakta yang menunjukkan kemiripan (*resemblance*) dan kesamaan (*similarity*). Seseorang dikatakan mewakili (*representative*) artinya adalah segala tindakan yang dilakukannya mencerminkan gambaran yang jelas dari kepentingan sebuah kelompok, kelas, atau wilayah kerja tempat ia berasal (Coller, 1972: 466).

Pelaku-Pelaku di FM2S dan Persoalan-Persoalannya

Pelaku-pelaku di FM2S meliputi pejabat dan pegawai pemerintah kecamatan, tokoh informal keagamaan, para wakil warga di tingkat desa (BPD, Badan Perwakilan Desa), aktivis organisasi massa, aktivis organisasi pemuda, individu mantan pejabat, pengusaha, pejabat dan pegawai instansi pemerintah, mahasiswa, pengurus asosiasi profesi, kepala desa, dan aktivis pendamping dari IPGI (LSM) (Diding, 2001). Memperhatikan komposisi tadi, tampak bahwa para pelaku di tingkat forum berasal dari lapisan sosial atas. Namun, asal organisasi dan profesi para pelaku tadi beragam. Komposisi seperti itu memberi kesan bahwa forum merupakan arena pertemuan kelompok elite yang berasal dari berbagai organisasi yang berbeda.

Persoalan-persoalan yang disampaikan oleh para pelaku tadi dapat digolongkan menjadi dua, yaitu persoalan yang berkaitan dengan *penataan organisasi* FM2S dan persoalan yang berkaitan dengan *isu-isu pembangunan* di Majalaya. Persoalan yang berkaitan dengan organisasi umumnya berkisar pada isu tentang *aturan main* dan *struktur organisasi*. Sementara itu, persoalan yang berkaitan dengan isu-isu pembangunan di Majalaya dapat digolongkan menjadi tiga, yaitu isu *perencanaan*, *penertiban*, dan *renovasi infrastruktur komunitas*.

Tabel 1. Isu-isu yang Diangkat dan Dibahas di FM2S

Isu Pembangunan yang dibahas di FM2S • Pasar Baru • PKL • Penertiban PKL menjelang lebaran • Penataan PKL • Rancangan pusat kota Majalaya • Sejarah Majalaya • Daerah Rawan Kriminal Majalaya • Pembangunan Gedung Olah Raga Majalaya • Pembangunan Stadion Sepakbola • Sekolah Unggulan • Aksi Mogok Ankot dan Delman • Situasi Aksi Buruh • Situasi Keamanan sejalan dengan masyarakat demo buruh • Pengalaman proses demokratisasi di negara lain • Pelatihan singkat sistem perencanaan publik	• Metode dan teknik penggalian aspirasi warga dalam RDTRK • Evaluasi program perbaikan jalan Cidawolong • Perubahan RDTRK Majalaya • Pembentukan panitia PPRM • Zona peruntukan/penggunaan lahan dalam RDTRK • Aspek air • Proyek bantuan JICA Banjir di Solokan Jeruk • Perbaikan jalan Cidawolong • Sasak Koyod di Rancakasumba • Banjir Cidawolong • Rencana Perbaikan Jalan Pertigaan BNI oleh Desa Majalaya • Aksi simpatik pembersihan sampah oleh LSM Majalaya Berdikari
---	--

Sumber: Diding (2002)

Pada awal FM2S didirikan, pelaku-pelakunya telah mengumpulkan berbagai persoalan pembangunan di Majalaya. Persoalan-persoalan tersebut dikelompokkan menjadi lima persoalan, yaitu: *kelompok persoalan lingkungan*, berkaitan dengan pemukiman kumuh, kebersihan, banjir, dan kesehatan; *kelompok penataan kota*, berkaitan dengan pasar, PKL dan perizinan; *kelompok transportasi*, berkaitan dengan terminal dan angkutan kota; *kelompok agama*; dan *kelompok sosial*, berkaitan dengan pendidikan, sumber daya manusia, budaya, dan hukum.

Dari sejumlah persoalan pembangunan yang ada, terdapat tiga isu atau persoalan yang ditindaklanjuti. *Pertama*, persoalan perbaikan jalan Cidawolong; persoalan ini ditindaklanjuti sampai tahap pelaksanaan. *Kedua*, isu penataan pedagang kaki lima (PKL) ditindaklanjuti sampai terbentuknya koperasi dan forum di tingkat komunitas, yaitu koperasi PKL Citra Wangi dan Forum Masyarakat PKL Majalaya (FMPKL). *Ketiga*, pembahasan Rencana Detil Tata Ruang Kota Majalaya (RDTRK) yang hingga saat ini masih berlangsung.

Penelitian ini tidak melakukan perbandingan secara komprehensif semua persoalan yang disampaikan di tingkat FM2S terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi warga di tingkat komunitas. Sebagai gantinya, diperbandingkan persoalan-persoalan kelompok *penataan kota* --terutama PKL-- terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi PKL di tingkat komunitas dengan disertai gambaran pelaku di tingkat forum yang menangani persoalan tersebut.

Pelaku-pelaku yang menangani isu penataan kota, khususnya PKL, terhimpun dalam Komisi B FM2S. Komisi ini ditangani oleh 10 orang pelaku yang memiliki latar belakang pekerjaan berbeda; ketua koperasi pasar yang kemudian disepakati menjadi ketua komisi, guru yang kemudian ditunjuk menjadi sekretaris komisi, anggota BPD Majalaya menjadi bendahara, selebihnya seperti Kepala Desa Panyadap dan BPD Rancakasumba menjadi anggota. Sementara tiga orang lainnya tidak berhasil diketahui asal-usulnya.

Tabel 2. Latar Belakang Pekerjaan dan Organisasi Aktor Komisi B FM2S

Kedudukan	Latar Belakang Pekerjaan dan Organisasi
Ketua	Ketua Koperasi Pasar/Badan Perwakilan Desa Panyadap, Anggota Presidium FM2S, Afiliasi politik pada Partai Syarikat Islam 17
Sekretaris	Guru Wiraswasta
Bendahara	BPD Majalaya
Anggota1	Petani Ikan/PKL (pedagang ikan mas) tidak tetap
Anggota2	BPD Sukamaju/Ex-Kontraktor Puteraco Indah
Anggota3	Kepala Desa Panyadap/Membuka Klinik, Anggota Presidium FM2S, afiliasi politik pada Partai Demokrasi Indonesia - Perjuangan
Anggota4	BPD Rancakasumba/Pendiri dan Guru Boxer di Majalaya/Afiliasi politik pada Golkar sebagai anggota Angkatan Muda Siliwangi.

Sumber: Diding, 2001 & data primer penelitian

Komisi B FM2S telah merumuskan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pedagang kaki lima. Komisi ini membuat program kerja jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Program jangka pendek bertujuan untuk *menertibkan pedagang kaki lima* agar tidak mengganggu lalu lintas kendaraan. Program ini dilandasi oleh pandangan pelaku terhadap beberapa persoalan (lihat tabel 4.2.).

Tabel 3. Daftar Persoalan yang diajukan Komisi B FM2S

Persoalan PKL yang Diajukan Komisi B
▪ Jumlah PKL bertambah banyak ▪ Ukuran dan bentuk kios tidak merata ▪ Menempati lokasi <i>sembarangan</i> ▪ Ada oknum yang memperjualbelikan trotoar ▪ Adanya pungutan ilegal ▪ Ada pihak-pihak pendukung PKL ▪ Perlindungan dari toko ▪ Pemerintah tidak tegas ▪ Perebutan tempat di kalangan PKL

Sumber: Acuan Program Kerja Komisi B, 2000

Komisi B FM2S menindaklanjuti program kerja yang telah disusunnya dengan membentuk Forum Masyarakat PKL Majalaya. Pihak-pihak yang terlibat dalam pembentukan FMPKL ini adalah sebagian

pelaku komisi B, anggota BPD Majalaya dan Majakerta, serta para pendamping dari IPGI. Dalam waktu yang hampir bersamaan dibentuk pula koperasi PKL Citra Wangi yang anggotanya bukan hanya PKL saja tetapi juga tukang becak dan pedagang asongan. Forum dibentuk atas kesepakatan PKL ketika merespons isu perbaikan jalan, sedangkan pembentukan koperasi didorong oleh keinginan PKL untuk memiliki lembaga yang dapat dijadikan alternatif sumber perbaikan kegiatan usahanya (Setiawan, 2001).

Adanya teman-teman mahasiswa yang mau membantu PKL dengan mendirikan FMPKL dan Koperasi itu bagus karena memang disadari bahwa saat ini PKL tidak memiliki akses permodalan ke bank. Warga selama ini tidak pernah diajak berdialog dengan pihak pemerintah mengenai persoalan PKL. Dulu kalau tibum dan Satpol PP mengadakan pembersihan langsung saja digusur, sekarang tidak lagi, dagang menjadi lebih aman (JJ, 24/10/01).

Pada perkembangan selanjutnya, FMPKL dan KPKL yang telah terbentuk itu tidak berjalan. Selama pengumpulan informasi tidak ditemukan ada pertemuan-pertemuan atau kegiatan yang dilaksanakan oleh FMPKL. Pertemuan-pertemuan yang sering dilakukan pada masa-masa pembentukan tidak terlihat lagi. Beberapa PKL menduga ada aktivitas tertentu yang menyebabkan enggannya FMPKL. Terdapat pertentangan antara PKL dan pengurus FMPKL. Pertentangan ini diawali oleh kegiatan pembuatan identitas PKL berupa kartu anggota yang pada awalnya dimaksudkan untuk membuat data PKL yang beroperasi di Desa Majalaya dan sekitarnya.

Pelaku dan Persoalan di Tingkat Komunitas: Kasus PKL

Terdapat beberapa karakter persoalan yang dihadapi PKL dalam kaitannya dengan mencari nafkah sebagai pedagang. Persoalan-persoalan yang berhasil diidentifikasi adalah:

1. Kebutuhan Uang untuk Modal dan Mekanisme Penyelesaiannya

Modal uang dibutuhkan terutama untuk membeli barang, membeli tempat, dan membangun lapak. PKL yang tidak memiliki pemasok tetap membutuhkan uang untuk membeli ulang barang dagangannya. Persoalan uang menjadi gangguan ketika hasil yang diperoleh tidak mencukupi untuk membeli barang yang diperlukan, terutama ketika harga barang tersebut mengalami kenaikan. Persoalan uang ini muncul pula ketika uang yang dihasilkan dibelanjakan untuk kebutuhan sehari-hari atau kebutuhan tak terduga, seperti sakit atau kebutuhan rumah tangga lainnya. Persoalan uang ini muncul juga ketika pedagang harus melunasi terlebih dahulu barang yang dititipkan pemasok (*sistem cipolan*). Bagi PKL yang baru pertama kali berjualan, uang dibutuhkan pula untuk “membeli” tempat berjualan serta membangun lapak atau kios tempat berjualan. Pada saat bulan puasa dan menjelang Idul Fitri, uang diperlukan untuk menambah jumlah barang dagangan dan membeli persediaan karena pada waktu-waktu ini jumlah barang yang terjual setiap harinya lebih banyak dibanding hari-hari biasa. Cara yang digunakan PKL memenuhi kebutuhan uang modal adalah mengambil tabungan, meminjam kepada kerabat, meminjam kepada koperasi pasar, meminjam kepada rentenir, dan meminjam kepada teman. Sampai saat ini PKL tidak memiliki akses untuk meminjam ke bank.

2. Persoalan Tempat Usaha dan Mekanisme Penyelesaiannya

Bagi PKL, tempat berjualan merupakan faktor penting dalam kegiatan usahanya. Persoalan ini meliputi *cara memperoleh* dan *cara mempertahankan*. Tidak diperoleh informasi yang rinci tentang gangguan yang dihadapi PKL ketika ingin berjualan di lokasi tertentu. Cara yang digunakan PKL ketika akan berjualan di satu lokasi biasanya adalah dengan melapor kepada pemerintah kecamatan dan desa, atau menumpang kepada teman/kerabat yang sudah berjualan lebih dulu dengan meminjam sementara waktu atau menggunakan tempat di sekitar lapak yang masih kosong. Cara yang terakhir ini biasanya tidak didahului dengan laporan ke kantor desa maupun kecamatan. Cara lain adalah dengan membeli tempat kepada “pemilik” terdahulu. Pengertian “pemilik” seringkali kabur sehingga tidak diperoleh informasi yang pasti mengacu kepada pihak mana.

Cara yang dilakukan PKL untuk terlepas dari upaya penggusuran adalah dengan membayar uang retribusi dan uang keamanan kepada instansi yang belum diketahui dari mana. Rumor yang beredar di kalangan PKL menggambarkan bahwa uang itu diberikan kepada oknum instansi penegak hukum formal tingkat lokal. Sementara itu, cara PKL menghindari gangguan serobotan pedagang lain adalah dengan melakukan pengamanan bersama di antara pedagang-pedagang

yang saling berdekatan. Cara lain yang dilakukan PKL adalah dengan mematuhi perintah atau ancaman dari pihak yang memiliki wewenang resmi untuk mengelola lahan. Kasus yang terakhir ini misalnya, terjadi pada PKL yang berjualan di terminal bis yang patuh untuk tidak masuk anggota FMPKL karena diancam tidak boleh berjualan lagi di lokasi tersebut oleh aparat pengelola terminal.

3. Persoalan Pungutan dan Mekanisme Penyelesaiannya

PKL memandang pungutan dari dua sisi; *pertama*, sebagai hal yang wajar, tidak dianggap persoalan yang mengganggu kegiatan usaha dan *kedua*, pungutan dianggap tidak wajar jika tidak jelas penggunaannya dan tidak jelas pihak mana yang memungut. Pungutan kebersihan misalnya, pedagang menganggap bahwa pungutan itu untuk pelayanan kebersihan. Jika warga mengeluh bahwa pedaganglah yang menyebabkan kotornya kota, hal itu dianggap tidak adil karena sudah dipungut retribusi setiap hari yang besarnya berkisar antara Rp. 300,00 s/d Rp. 500,00.

4. Persoalan pasokan barang dan mekanisme penyelesaiannya

Hambatan yang dirasakan oleh pedagang berkaitan dengan pasokan barang adalah sulitnya mendapatkan barang tersebut saat diperlukan. Hal ini disebabkan oleh kelangkaan barang, adanya sistem kualifikasi pedagang yang diterapkan oleh pemasok, dan kenaikan harga barang. Jika pasokan barang tidak ada, pedagang mencari pemasok lain dengan risiko barang tidak sesuai dengan kebutuhan pasar. Pada kasus harga barang naik, pedagang mampu menjalankan boikot terhadap pemasok barang.

5. Persoalan menyimpan barang dagangan dan mekanisme pemecahannya

Pedagang pakaian membayar Rp. 4.000,00 setiap hari kepada para tukang becak dan pedagang-pedagang makanan di malam hari untuk menjaga barangnya yang disimpan di depan toko. Pedagang sayur membayar sejumlah uang untuk menyimpan bangku-bangku dagangan. Pedagang mengontrak tempat umum dan membayar para penjaganya. Mekanisme ini tidak hanya berkaitan dengan penyimpanan saja tetapi juga pekerjaan-pekerjaan menyiapkan bangku saat akan berdagang dan membereskannya saat selesai dagang. Mekanisme ini berkaitan pula dengan upaya mempertahankan tempat berjualan, terutama bagi para pedagang yang berjualan sayuran pada malam sampai pagi hari.

Selain itu, dua persoalan lain yang mempengaruhi pola pencarian nafkah PKL sebagai pedagang adalah kenaikan harga dan keamanan penyimpanan barang.

Persoalan Elite dan Persoalan Akar Rumput: Perbandingan

Pelaku Komisi B FM2S bukan PKL. Ini menunjukkan bahwa tidak ada keterwakilan personal. Berbeda dengan FMPKL dan Koperasi Citra Wangi, para pengurus dipilih oleh PKL yang menghadiri pertemuan-pertemuan di masa pembentukan.

Persoalan PKL yang disampaikan pelaku Komisi B FM2S berbeda dengan persoalan yang dihadapi PKL. Persoalan yang diajukan Komisi B didasari akibat yang ditimbulkan oleh keberadaan PKL, sedangkan persoalan yang dihadapi PKL didasari oleh gangguan yang dihadapi PKL dalam menjalankan kegiatan usahanya. Pelaku Komisi B mengakui bahwa mereka peduli terhadap PKL tetapi pengakuan ini tidak cukup untuk menjadikan mereka wakil PKL di dalam forum. Kepedulian tadi perlu ditambah dengan pengetahuan yang cukup tentang persoalan-persoalan yang sesungguhnya dihadapi PKL.

Tabel 4. Persoalan PKL dan Persoalan Komisi B FM2S

Persoalan yang Dihadapi PKL	Persoalan yang Diajukan Komisi B
▪ Persoalan kebutuhan uang untuk modal ▪ Tempat berjualan ▪ Pungutan ▪ Gangguan dari pihak lain ▪ Pasokan barang ▪ Kenaikan harga-harga barang ▪ Keamanan penyimpanan	▪ Jumlah PKL bertambah banyak ▪ Ukuran dan bentuk kios tidak merata ▪ Menempati lokasi sembarangan ▪ Ada oknum yang memperjual-belikan trotoar ▪ Adanya pungutan ilegal

barang	▪ Ada pihak-pihak pendukung PKL ▪ Perlindungan dari toko ▪ Pemerintah tidak tegas ▪ Perebutan tempat di kalangan PKL
--------	---

Terdapat perbedaan yang cukup signifikan ketika diperbandingkan antara pandangan-pandangan PKL terhadap persoalan-persoalannya dengan pandangan para pelaku terhadap persoalan-persoalan PKL (lihat tabel 3.6). Perbedaan cara pandang ini berimplikasi kepada mekanisme penyelesaian persoalan. Komisi B memandang bahwa persoalan PKL dapat selesai dengan *menertibkan PKL* agar tidak mengganggu lalu lintas. Mekanisme ini jauh berbeda dari yang dilakukan PKL untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapinya. Sampai di sini dapat disimpulkan bahwa forum belum mengembangkan mekanisme partisipasi yang dapat menjamin tersalurkannya kepentingan kelompok PKL.

Pembentukan FMPKL memberi peluang kepada PKL untuk menyalurkan kepentingannya. Pembentukan koperasi misalnya, mencerminkan langkah-langkah yang diambil dalam rangka memecahkan persoalan ekonomi PKL. Sayangnya, pengelolaan FMPKL dihadapkan pada hambatan komunikasi antara pengurus dan anggota. Hambatan komunikasi ini dicerminkan oleh tidak adanya arus informasi dari para pengurus FMPKL kepada PKL tentang keputusan-keputusan yang terjadi di FM2S. Hambatan ini diindikasikan pula oleh adanya kelompok PKL yang merasa tidak termasuk ke dalam FMPKL. Salah satu sebab yang menimbulkan hambatan ini adalah ketidakpercayaan PKL kepada pengurus akibat program konsolidasi yang memberi beban kepada PKL (kasus kartu anggota). Pada kasus yang spesifik, terdapat perbedaan kepentingan antara PKL dengan para pengurus FMPKL di dalam cara menata kegiatan usaha PKL yang berkaitan dengan kebijakan desa dan kecamatan (kasus pasar murah).

Pengelolaan koperasi dihadapkan pula pada sejumlah hambatan; anggota koperasi berkurang dan sampai pada pergantian pengurus masih ada kewajiban koperasi kepada anggota, dan sebaliknya. Hambatan timbul karena tidak adanya mekanisme yang disepakati tentang bagaimana mengelola koperasi. Ketergantungan PKL terhadap pendamping tampak ketika mengevaluasi jalannya koperasi. Dikatakan bahwa sejak awal semestinya pengelolaan diserahkan kepada pendamping dan bukan kepada PKL karena PKL tidak memiliki waktu untuk mengurus pencatatan dan penagihan. Akibat tidak terkelolanya urusan teknis administrasi tadi, ada kecenderungan turunnya kepercayaan PKL kepada pendamping. Selain itu, timbul sedikit perselisihan antara pelaku yang bersedia mengurus dengan pengurus lama. Hal ini terlihat misalnya, dari upaya pembenahan pengelolaan dengan cara mengganti pengurus dan meminta pertanggungjawaban pada pengurus lama. Pelaku yang terakhir mengabaikan upaya itu dengan cara menghindari pertanggungjawaban yang di- minta oleh pengurus baru.

Masalah-masalah di atas seperti perbedaan persoalan kepentingan, perbedaan cara melihat persoalan, serta perpecahan antara PKL dan pengurus FMPKL, merupakan tantangan dalam membangun mekanisme keterwakilan sebuah forum.

Sekarang ini banyak yang sok mewakili, tapi tidak bertanggungjawab. Dia mencontohkan perwakilan PKL. Apakah mereka selalu datang pada rapat forum? Terus kalau datang, apakah hasil rapat selalu disampaikan kepada anggota? Sekarang seperti hare-hare (tidak peduli) saja. Bahkan tanggapan PKL lainnya terhadap forum kurang. Bahkan jauh-jauh ada anggapan bahwa ada PKL yang tidak mengakui keberadaan forum, padahal katanya ada perwakilan, tapi masih banyak yang tidak mengakui forum (AN,JW/27/10/01,hlm. 13)

Proses Pengambilan Keputusan dan Hubungan Kekuatan

Pada tingkatan kolektif, proses pengambilan keputusan merupakan interaksi antarpelaku sedangkan keputusan merupakan agregasi dan negosiasi para pelaku tersebut. Berbeda dengan proses pengambilan keputusan yang terjadi secara individual, perwujudan proses pengambilan keputusan kolektif dapat diikuti dan diamati melalui persoalan-persoalan dan solusi-solusi yang disampaikan pelaku. Kalkulasi rasional dapat diamati dalam perwujudan negosiasi, perdebatan, dan penyampaian argumentasi antarpelaku. Keputusan-keputusan merupakan kesepakatan tentang persoalan dan solusi yang dianggap representasi kepentingan semua pelaku. Keputusan kolektif adalah konsensus dari hasil kompromi, hegemoni, dominasi atau suara mayoritas. Oleh karena itu, dalam proses pengambilan

keputusan kolektif penting untuk memperhatikan aneka hubungan sosial yang diwujudkan dan bahkan berlandaskan kekuatan pelaku-pelaku terhadap pelaku-pelaku lainnya.

Aturan Formal Proses Pengambilan Keputusan di FM2S

Struktur peran dan kedudukan lembaga-lembaga pengambilan keputusan di FM2S merupakan formalisasi dari usulan peserta pada dialog warga. Usulan itu kemudian diturunkan secara formal ke dalam 'Format Dasar'. Aturan dasar tersebut menyatakan bahwa wewenang tertinggi pengambil kebijakan dasar adalah Dialog Warga. Pengambilan keputusan strategis diserahkan kepada Presidium sedangkan keputusan operasional di bawah wewenang Komisi. Pengawasan kerja Presidium diserahkan kepada Dewan Kehormatan. Keempat lembaga itulah yang menjadi kerangka struktural resmi organisasi dalam proses pengambilan keputusan di FM2S.

- **Dialog Warga.** Dialog Warga dalam aturan formal organisasi adalah lembaga pengambil keputusan dan kebijakan dasar FM2S. Aturan formal yang tercantum pada 'Format Dasar Forum' menyebutkan bahwa peserta dialog warga adalah semua perwakilan dari semua anggota FM2S.
- **Presidium.** Presidium secara formal adalah lembaga yang berperan sebagai pengambil kebijakan strategis untuk merumuskan dan menjabarkan kebijakan yang dihasilkan Dialog Warga. Kelembagaan ini terbentuk sebelum ada aturan formal yang mengatur tentang struktur peranan organisasi FM2S. Namun mengacu kepada 'Format Dasar' (AD/ART) yang tersusun kemudian, dijelaskan bahwa Presidium adalah lembaga yang berfungsi mengambil kebijakan strategis, merumuskan, dan menjabarkan kebijakan yang dihasilkan Dialog Warga³.
- **Komisi.** Komisi adalah salah satu dari dua lembaga yang pembentukannya dilakukan sebelum ada perangkat 'Format Dasar'. Secara formal, komisi adalah perangkat teknis presidium dan forum yang berperan membantu implementasi program penyelesaian masalah yang dihadapi warga; mengeksekusi kebijakan operasional yang telah dibuat presidium. Sejak didirikan, telah dibentuk lima buah komisi.

Setahun sejak didirikan, struktur peran dan kedudukan lembaga-lembaga pengambil keputusan formal mengalami perubahan. Komisi yang memiliki wewenang mengambil keputusan operasional dihilangkan. Fungsinya diganti dengan lembaga *ad hoc* yang dibentuk sesuai isu dan persoalan yang dihadapi.

Aturan tentang pengambilan keputusan di FM2S telah dibuat dalam dokumen 'Format Dasar'. Aturan pengambilan keputusan yang tertera dalam 'Format Dasar' adalah sebagai berikut:

- Setiap pengambilan keputusan dilakukan secara musyawarah dengan tidak menutup kemungkinan melakukan proses *voting* jika dianggap perlu.
- Setiap pengambilan keputusan harus dihadiri paling sedikit oleh setengah jumlah anggota aktif ditambah satu.
- Keputusan yang telah diambil mengikat semua anggota FM2S

Hegemoni melalui Keteladanan Pemimpin Entrepreneur-Ekonomi

Proses pengambilan keputusan yang dilakukan FM2S umumnya menunjukkan bentuk konsensus hegemoni keteladanan. Keputusan-keputusan seperti itu dicirikan oleh kuatnya pengaruh satu orang pelaku dan kelompok tertentu pada kelompok lain di dalam sebuah proses interaksi bahkan dalam menentukan keputusan berdasarkan kriteria keteladanan pelaku lain. Cara yang menonjol yang digunakan oleh pelaku adalah mengemukakan pengetahuan yang dimiliki untuk suatu kasus tertentu. Pada kasus yang pertama, pelaku yang memiliki pengetahuan lebih dari yang dimiliki oleh pelaku lainnya menjadi dominan. Dalam kondisi semacam ini, pelaku-pelaku lain memberikan dukungan atas pengetahuan yang disampaikan hingga tercapai sebuah keputusan yang disepakati. Dukungan pelaku lain terhadap individu yang memiliki pengetahuan lebih tadi didasarkan penilaian tentang individu tersebut berdasarkan kriteria-kriteria keteladanan dan kedudukan. Kriteria-kriteria itu meliputi *konsistensi ucapan dan perbuatan, tanggung jawab, keterbukaan, bekerja untuk orang banyak, menyelesaikan pekerjaan dengan baik* dan kedudukan ekonomi sebagai *pengusaha* menjadi sumber kepatuhan dan dukungan dari pelaku-pelaku lain dalam proses pengambilan keputusan. Karakter yang dimiliki pelaku semacam ini telah menumbuhkan sikap mendukung dan patuh.

³ Penjelasan ini tercantum dalam Format Dasar Forum (AD/ART) pasal 13 tentang 'Struktur Organisasi' ayat 2.

Kekuatan yang dilandasi oleh keteladanan dan otoritas terdapat pada beberapa pelaku di FM2S. Kekuatan otoritas dimiliki oleh pelaku dan kelompok pelaku yang memiliki kedudukan di pemerintahan sebagai camat, mantan camat, kepala desa, dan BPD. Para pelaku yang tergabung dalam presidium pada awal didirikan menunjukkan susunan pelaku yang memiliki otoritas seperti itu. Ketidakhadiran pelaku yang memiliki otoritas ini berpengaruh terhadap proses pengambilan keputusan; individu yang memiliki kekuatan keteladanan dan kedudukan ekonomi lebih mendominasi interaksi di antara pelaku. Pelaku lain yang tidak memiliki kekuatan tersebut memilih diam, mendukung, dan mengikuti keputusan-keputusan yang diambil. Perasaan bahwa ia lebih rendah dibandingkan pelaku-pelaku yang dominan tadi menimbulkan keengganan untuk menyampaikan pendapatnya, sekalipun berdasarkan kriteria yang dimilikinya terdapat beberapa aspek yang perlu dikoreksi dari praktek-praktek pengambilan keputusan yang terjadi.

Kriteria pemimpin berdasarkan keteladanan dan otoritas ini merupakan ciri utama dari masyarakat desa di Majalaya (Antlov, 1995). Beberapa studi memprediksi bahwa pemimpin pedesaan di Jawa akan terpolarisasi ke dalam dua tipe, yaitu Spiritual-Islam (SI) dan Administrasi-Ekonomi (AE) (Hefner, 1987; Tanter dan Young, 1990 dan Caderroth, 1991 dalam Antlov, 1995). Tipe-tipe semacam ini dimiliki oleh beberapa pelaku di FM2S, namun dalam konteks FM2S ada satu tipe yang tidak termasuk dalam keduanya yaitu tipe *entrepreneur-ekonomi* (EE). Tipe-tipe pemimpin seperti itu memiliki kedudukan sosial-politik yang memungkinkan terjadinya keputusan-keputusan yang bercirikan hegemoni bagi kelompok-kelompok yang tetap aktif dalam kegiatan FM2S, termasuk di dalamnya *pejabat tingkat rendah* di kecamatan, *spiritual-Islam* yang masih bertahan, *pengusaha muda*, dan *pemuda*.

Kekuatan persuasi dan pengetahuan bukanlah satu-satunya cara yang mendukung kuatnya pengaruh pemimpin yang bertipe *entrepreneur-ekonomi*. Upaya *pengabaian*, tidak memperhatikan apa yang disampaikan pelaku lain merupakan perwujudan dari kekuatan, sekalipun itu dilakukan kepada pelaku yang bisa digolongkan sebagai pemimpin *spiritual-Islam*. Pelaku yang terlibat dalam FM2S sendiri memandang bahwa *kekuatan* yang dimiliki oleh pemimpin tipe *entrepreneur-ekonomi* telah menyebabkan pemimpin tipe *spiritual-Islam* tidak lagi aktif menghadiri pertemuan-pertemuan FM2S.

Pilihan isu mencerminkan adanya dominasi dari kelompok yang tertarik untuk membahas persoalan tersebut. Perhatian yang sangat serius terhadap satu isu telah mengabaikan isu-isu lain yang tadinya diakomodasi dalam bentuk komisi-komisi. Perhatian yang terlalu menekankan kepada satu titik ini dipandang sebagai telah mengabaikan aspirasi warga.

Hegemoni melalui Dominasi Pemimpin Petualang

Keputusan-keputusan yang terjadi pada pengorganisasian di tingkat komunitas dicirikan oleh adanya dominasi pemimpin-pemimpin yang memiliki tipe *petualang*. Seperti yang telah diuraikan, FMPKL merupakan hasil dari keputusan-keputusan awal yang dilakukan di dalam Komisi B FM2S. Sebagian pelaku di komisi B kemudian menjadi pimpinan di FMPKL. Sebagian lagi tidak aktif. Ciri-ciri pemimpin tipe petualang adalah tidak memiliki basis konstituen dan organisasi yang tetap, berpindah-pindah, membangun organisasi baru, dan tidak mengambil peran dalam satu kedudukan tertentu di saat proses pengambilan keputusan terjadi; apakah mewakili organisasi A atau organisasi B tempat ia melibatkan diri.

Dalam proses pengambilan keputusan, para pemimpin petualang menggunakan kemampuan persuasi dan ancaman sebagai alat untuk mencapai tujuan dan memasukkan agenda-agendanya sendiri. Kemampuan ini terlihat misalnya pada perdebatan pasar murah. Mereka menjadi pemimpin di kalangan warga akar rumput tetapi tidak begitu menonjol di hadapan pelaku yang memiliki otoritas dan keteladanan. Kepemimpinan petualang ini tidak berakar kuat di kalangan warga akar rumput. Dukungan simbolis yang diberikan oleh lembaga-lembaga formal penegak hukum menguatkan posisinya sebagai pemimpin petualang.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas tampak bahwa FM2S dibangun dalam suasana konflik antara kelompok kepentingan yang ada; sebuah kondisi yang menunjukkan bahwa pemerintah kecamatan dan desa tidak memiliki kekuatan untuk mengatasi berbagai persoalan tersebut. Kondisi itu tidak saja menggugah warga untuk membangun ruang interaksi di antara mereka, tetapi juga mendorong LSM

untuk melakukan konfirmasi terhadap gagasan demokratisasi di tingkat lokal guna memfasilitasi perubahan yang diperlukan di tingkat warga. Perubahan tersebut diperlukan untuk menunjang terbentuknya tata pemerintahan yang melibatkan warga sebagai pelaku utama di dalam proses pengambilan keputusan politik dan pembangunan.

Uraian tersebut memperlihatkan pula bahwa upaya penguatan masyarakat sipil dihadapkan pada tantangan struktural masyarakat. Kasus yang diperlihatkan FM2S menunjukkan bahwa hubungan kekuatan berpotensi mendistorsi praktek demokrasi yang baru saja dimulai. Penelitian ini menunjukkan bahwa FM2S belum dapat mengakomodasi kepentingan kelompok miskin atau kelompok akar rumput, bahkan cenderung mengakomodasi kepentingan elite. Selain itu, FM2S belum mampu sepenuhnya mengubah hubungan masyarakat sipil dengan pemerintah, terutama dalam mengubah kebijakan yang ada.

Melalui metode yang sangat subyektif, diperoleh pembelajaran bahwa FM2S dibangun oleh pemrakarsa dan warga berdasarkan pemahaman yang dianggap memiliki korespondensi dengan realitas. Bersamaan dengan itu gagasan demokrasi, khususnya penguatan masyarakat sipil dipaksakan ke dalam realitas tadi agar membentuk suatu realitas baru yang diinginkan. Sebagai umpan balik, ditawarkan: *pertama*, pemahaman tentang realitas masyarakat sipil sama heterogennya dengan masyarakat sipil itu sendiri. Para pemrakarsa penguatan masyarakat sipil ada baiknya menggali pemahaman ini secara bersama-sama dengan masyarakat yang dijadikan sasaran perubahan, kelompok akar rumput, kelompok elite dalam pengertian obyektif. *Kedua*, realitas baru yang diinginkan sebisa mungkin merupakan formulasi dari semua pemikiran partisipan, pemrakarsa sendiri, dan kelompok yang berbeda secara kategorial maupun klasifikasi yang juga dikonstruksikan bersama-sama.

Daftar Rujukan

- AKATIGA. 2001. *Studi Aksi Pengembangan Demokrasi Lokal melalui Perencanaan Partisipatif: Ujicoba di Kota Majalaya, Kabupaten Bandung*. Dokumen internal tidak diterbitkan untuk umum. Bandung: AKATIGA.
- Antlov, Hans. 1995. *Exemplary Centre, Administrative Periphery: Rural Leadership and New Order in Jawa*. Great Britain: Curzon Press.
- Burns, Tom R., Thomas Baumgartner. 1988. *Manusia, Keputusan, Masyarakat: Teori Dinamika Antara Aktor dan Sistem untuk Ilmuwan Sosial*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Chandra, Eka. 2002. *Studi Mekanisme Partisipasi pada Forum Warga: Studi Kasus tentang Keterwakilan Proses Pengambilan Keputusan dan Hubungan Kekuatan pada Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera*. (Draft Laporan). Bandung: AKATIGA
- Diding. 2001. *Kapasitas Forum Warga sebagai Ruang Transaksi Sosial dalam Perencanaan: Studi Kasus Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera, Kecamatan Majalaya, Kabupaten Bandung*, Bandung: IPGI.
- Hardjono, Joan. 1990. *Development in The Majalaya Textile Industry*, Project Working Paper Series No: B-3, ISS, Bandung Research Project Office.
- Hefner, R. 1997. "Islamizing Java? Religion and Politic in Rural East Java" dalam *Journal of Asian Studies*, vol 46 (2), dalam Hans Atlov, 1995.
- Hetifah. 2002. *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*. Bandung: B-Trust, Ford Foundation.
- Tenter, R & K. Young (ed). 1990. "The Politic of Middle Class Indonesia," *Monash Papers on Southeast Asia*, No. 19, dalam Hans Antlov, 1995.
- Thomas, Alan. 1992. "Non-Governmental Organization and The Limits to Empowerment." dalam Marc Wuyt, et.al (ed.), *Development Policy and Public Action*. London: Oxford University Press.

van Tuijl, Peter & Ben Witjes. "Partisipasi Rakyat dalam Proses Pembangunan di Indonesia'," dalam Frans Husken, *et.al (ed.)*, *Indonesia di Bawah Orde Baru*, hal. 227-256, Gramedia, Jakarta

World Bank. 1990. *Indonesia; Poverty Assesment and Strategy Report*. Washington, D.C.: World Bank.

Judul Buku : *Participation: The New Tyranny?*
Pengarang : Bill Cooke and Uma Kothari (*et.al*)
Penerbit : Zed Books Ltd., London
Tahun Terbit : 2001
Jumlah Hlm. : 207+xii

This book shows how participatory government can lead to the unjust and illegitimate exercise of power. It addresses the gulf between the almost universally fashionable rhetoric of participation, promising empowerment and appropriate development. Looking at what actually happen when consultants and activists promote and practice participatory development, this book offers a sharp challenge to the advocates of participatory development. Some contributors look at particular examples of failed participatory practice; others present more conceptually-oriented analyses. Together they provide a new, rigorous, and provocative understanding of participatory development.
(www.amazon.com).

Partisipasi. Kata ini bukan lagi sekadar kata. Partisipasi adalah mantra dan piranti mistis yang saat ini dipakai di seluruh dunia untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dari Argentina di belahan bumi selatan sampai Inggris di belahan bumi utara. Dari Amerika asal demokrasi sampai Rusia asal komunisme. Tak ketinggalan harus disebut pula, di Indonesia, sebuah negeri yang pernah begitu 'damai' dinabobokan oleh politik stabilitas nasional Orde Baru.

Bersama demokrasi, *civil society*, dan (*good*) *governance*, partisipasi telah begitu diyakini sebagai ritual (yang harus selalu ada) dalam pembangunan. Dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat, hubungan keempat mantra ini kurang lebih adalah: demokrasi sebagai ideologinya, *governance* sebagai institusinya, *civil society* sebagai struktur utamanya, dan partisipasi sebagai mekanismenya.

Begitu kuatnya keyakinan terhadap kemampuan partisipasi sehingga walaupun ada kegagalan pembangunan yang dilakukan secara partisipatif, pastilah itu karena adanya mal-praktik partisipasi. Partisipasi yang taat asas tidak boleh gagal.

Pertanyaannya: benarkah demikian? Benarkah keterbatasan partisipasi adalah pada piranti praktisnya (metode dan teknik)? Benarkah tidak ada kelemahan pada landasan konseptualnya? Sehingga untuk menyempurnakan partisipasi adalah tinggal menyempurnakan metode dan teknik partisipasi saja? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang coba dijawab oleh para penulis buku ini.

Partisipasi dan Tirani

Buku ini terdiri atas 11 (sebelas) bab; bab pertama adalah tulisan editor yang sekaligus mengabstraksi tulisan sepuluh bab berikutnya. Sepuluh bab dalam buku ini pada intinya dapat dibagi dalam dua tingkat pembahasan. Tingkat pertama adalah pembahasan pada

¹ Judul ini terinspirasi oleh ungkapan "to be free from freedom" yang digunakan Eric Hoffer pada tahun 1951 dalam bukunya *The True Believer*. Dalam buku itu, Hoffer antara lain menjelaskan bagaimana kebebasan bukan hanya memberikan kepuasan ketika pada saat yang sama juga berarti pemindahan semua beban kepada individu. Ini bertambah buruk ketika sebenarnya sumber daya dan kekuasaan tidak setara. Keadaan ini analog bahkan identik dengan kondisi berbagai *setting* partisipasi yang dikembangkan.

² Peneliti di Divisi Advokasi *Indonesian Partnership on local Governance Initiatives (IPGI)* Bandung.

tataran praktis, dengan menyajikan kasus-kasus tertentu, yang memperlihatkan bahwa partisipasi mengalami kegagalan, dan tingkat kedua adalah pembahasan pada tataran teoretis dengan mendebat beberapa asumsi dan landasan konseptual partisipasi.

Untuk menentukan basis analisis, penulis menyajikan definisi partisipasi dan tirani yang digunakannya. Menurut penulis, secara tradisional partisipasi dipahami sebagai pendekatan yang muncul pascakegagalan pendekatan pembangunan *top-down*. Pendekatan *top-down* yang menempatkan pakar sebagai fokus orientasi riset dan perencanaan pembangunan dicoba didekonstruksi oleh pendekatan partisipasi dengan menempatkan masyarakat sebagai fokus orientasi riset dan perencanaan pembangunan. Dengan fokus baru ini berarti masyarakat menjadi subyek sekaligus obyek pembangunan. Sebagai subyek berarti perspektif, pengetahuan, prioritas, dan ketrampilan masyarakat adalah absah, sah, dan diutamakan. Sebagai obyek berarti partisipasi harus memberdayakan masyarakat secara sosial, ekonomi, dan politik.

Pengertian tirani yang digunakan penulis buku ini adalah 'menggunakan kekuasaan secara tidak absah dan atau tidak adil'. Adapun yang dimaksud partisipasi sebagai tirani baru adalah ketika partisipasi sebagai sistem dalam pembangunan justru memfasilitasi penerapan kekuasaan secara tidak adil dan atau tidak absah. Dengan kata lain, partisipasi justru menghegemoni pengetahuan lokal dan memperdaya masyarakat.

Partisipasi: Antara Persoalan Teoretis dan Praktis?

Bagaimana partisipasi menjadi tirani? Sebagaimana telah disebutkan di atas, penulis mengajukan dua pendekatan untuk menunjukkan potensi dan aktualisasi tirani partisipasi. Pendekatan pertama adalah analisis empiris yang menyajikan beberapa kasus (aktual) kegagalan partisipasi. Pada pendekatan empiris ini, penulis menyajikan tiga jenis tirani partisipasi. *Pertama*, tirani yang dilakukan oleh fasilitator partisipasi. *Kedua*, tirani oleh metode partisipasi. *Ketiga*, tirani oleh kelompok partisipan dalam partisipasi. Analisis empiris ini terutama terdapat pada bab 2 sampai dengan bab 8.

Pendekatan kedua adalah analisis konseptual yang mencoba mendebat beberapa asumsi yang melandasi teori partisipasi. Analisis konseptual ini ditulis pada tiga bab terakhir yaitu bab 9, 10, dan 11. Analisis konseptual ini seolah-olah ingin menegaskan kepada pembaca bahwa kegagalan dalam beberapa kasus (bab 2-8) bukan semata-mata karena keterbatasan metode dan teknik yang digunakan, melainkan lebih jauh lagi karena ada keterbatasan-keterbatasan asumsi yang mendasari teori, metode, dan teknik partisipasi itu sendiri.

Tujuh bab pertama dari buku ini ditulis oleh para akademisi yang bergelut dengan dan meneliti isu pembangunan, serta para praktisi pembangunan yang juga menerapkan pendekatan partisipatoris dalam proyeknya. Tulisan-tulisan ini merupakan bentuk refleksi kritis mereka terhadap pendekatan partisipasi. Secara umum kegagalan praktik partisipasi yang terjadi dapat dikelompokkan dalam tiga bentuk penyebab kegagalan, yaitu karena adanya tirani dari fasilitator, metode partisipasi yang digunakan, dan kelompok partisipan.

Tirani Fasilitator Partisipasi

Dalam partisipasi, pengambilan keputusan dan kontrol bersama merupakan salah satu elemen utama. Promosi pengambilan keputusan bersama ini umumnya dilakukan oleh organisasi pembangunan dan advokat partisipasi yang berasal dari luar komunitas/masyarakat lokal. Organisasi pembangunan dan advokat partisipasi mempromosikan proses pengambilan keputusan dan kontrol melalui perencanaan program pembangunan. Dalam hal ini mereka berperan sebagai fasilitator perencanaan partisipatif.

Asumsinya, menggabungkan perspektif, pengetahuan, dan prioritas masyarakat lokal dengan program pembangunan akan meredefinisi hubungan antara masyarakat lokal dengan organisasi pemerintah. Dalam perencanaan partisipatif, pengetahuan, perspektif, dan prioritas masyarakat akan menentukan proses dan produk perencanaan pembangunan. Proses perencanaan yang telah ada diredifinisi melalui proses partisipatif. Peran organisasi pembangunan bergeser dan mencapai keseimbangan baru dengan peran masyarakat lokal. Demikianlah asumsi ini diyakini oleh organisasi pembangunan dan advokat perencanaan partisipatif. Benarkah demikian? Dalam bab 2 buku ini, David Mosse mengilustrasikan bahwa ternyata asumsi itu malah berlaku sebaliknya.

Organisasi pembangunan dan advokat perencanaan partisipatif telah memiliki sistem dan prosedur perencanaan serta skema program atau proyek yang mereka laksanakan secara partisipatif. Di pihak komunitas lokal sendiri, kondisi awal ketika program dilaksanakan adalah adanya berbagai kepentingan yang secara umum berarti adanya komunitas yang lebih dominan daripada kelompok lain.

Ketika proses pengambilan keputusan dipromosikan dalam bentuk peristiwa atau *setting* yang terbuka, maka kesempatan ini digunakan oleh kelompok yang lebih dominan untuk menyampaikan kebutuhan dan gagasannya. Kebutuhan dan gagasan ini kemudian dinyatakan sebagai kebutuhan dan gagasan komunitas, meskipun sebenarnya tidak demikian. Dalam hal ini partisipasi telah gagal mengakomodasi pengetahuan lokal yang absah.

Kasus lain adalah ketika fasilitator sebenarnya bukan merupakan peserta pasif. Peran mereka dalam mengabstraksi kebutuhan, merekam, dan menyebarluaskan informasi, dipersepsi oleh komunitas lokal sebagai partisipan yang berperan menentukan. Terlebih lagi bila relasi awal antara kedua pihak ini adalah relasi patronase. Di sini komunitas lokal berpotensi untuk menyesuaikan kebutuhan mereka dengan kebutuhan yang menurut persepsi mereka akan diakomodasi oleh fasilitator. Keadaan ini menunjukkan bahwa perencanaan partisipatif malah mengakuisisi dan memanipulasi pengetahuan, perspektif, serta prioritas masyarakat lokal dan bukan memfasilitasi penggabungannya dengan sistem dan prosedur perencanaan yang telah ada. Ini adalah bentuk pertama dari tiga bentuk partisipasi sebagai tirani.

Tirani Metode Partisipasi

Eksplorasi kasus-kasus tirani dan keterbatasan partisipasi selanjutnya dimulai oleh Frances Cleaver. Cleaver mengkritik pendekatan pembentukan lembaga partisipasi sebagai salah satu pendekatan yang populer dalam mempromosikan partisipasi. Sebagaimana sering disebutkan, pembentukan lembaga ini dijustifikasi sebagai sebuah kebutuhan logis untuk meredefinisi hubungan antara masyarakat dan pemerintah dalam pembangunan.

Dengan mengangkat kasus program pemanfaatan sumber air di India, Cleaver mengilustrasikan kritiknya bahwa penataan lembaga ini tidak selalu relevan dan dibutuhkan masyarakat. Pelembagaan ini ternyata semata-mata karena lembaga/organisasi sosial secara struktur sosial dapat jelas terlihat dan diketahui keberadaannya. Padahal, adanya kejelasan struktur sosial partisipasibukan berarti kita dapat demikian mudah mengidentifikasi perubahan perilaku masyarakat dalam pembangunan. Melalui partisipasi dalam lembaga ini, kita tidak akan mampu mengidentifikasi perbedaan dan penggunaan identitas jamak dari individu ketika ia memutuskan untuk terlibat atau tidak terlibat. Kesimpulannya, pelembagaan atau pembentukan organisasi sebagai salah satu metode partisipasi justru menjadi media bagi individu untuk bersembunyi dalam identitas dan kepentingan jamak yang sulit diidentifikasi.

Eksplorasi tentang keterbatasan metode dilanjutkan oleh Paul Francis. Dalam bab 5 ia mencoba mengkritik suatu gagasan metodologis yang populer dalam pembangunan partisipatif yaitu *Participatory Rural Appraisal* (PRA). Francis khusus meninjau PRA dalam konteks penerapan PRA oleh Bank Dunia dalam persiapan dan implementasi program-program pembangunannya.

Sifat dasar PRA adalah individualis sebagaimana ditekankan oleh Chambers:

The most striking insight of the experience of PRA is the primacy of personal...Responsibility rest not in written rules, regulations and procedures but in individual judgement. (1994c: 1450).

The evidence of personal experience convinces...Local people...say they see things differently. (1994b:1266)

Meskipun kesahihan pengetahuan dan temuan yang bersumber individual ini divalidasi dengan triangulasi (pemenuhan prinsip *credibility, transferability, dependability, confirmability*), tetap saja PRA tidak dapat menghindar dari pandangan simplistisnya terhadap struktur yang ada dalam komunitas. Struktur dalam komunitas yang heterogen --terutama dalam hal *power*-- memungkinkan terkooptasinya pengetahuan oleh kepentingan parsial.

Tulisan terakhir yang berorientasi pada kritik terhadap metode partisipasi ditulis oleh John Hailey. Pada bab 6 buku ini, Hailey mengkritik pendekatan dalam pembuatan keputusan partisipatif yang sering diajukan dan dirumuskan oleh lembaga donor dan lembaga pembangunan lainnya. Pendekatan ini tidak berhasil merumuskan kebutuhan komunitas lokal dan jalan keluar yang akan dilakukan.

Kegagalan ini diakibatkan oleh adanya keterbatasan operasional, ketidaksesuaian secara struktural, dan adanya resistensi dari komunitas lokal bahwa formula ini hanya akan menimbulkan kontrol dari pihak luar. Beberapa kasus menunjukkan bahwa keberhasilan mendefinisikan kebutuhan dan strategi komunitas lokal adalah karena keberhasilan fasilitator untuk membangun hubungan personal dengan komunitas.

Tirani Kelompok Partisipan

Bentuk tirani yang ketiga ini berbasis pada pengamatan dan eksplorasi kasus ketika partisipasi dimaknai sebagai interaksi tatap muka antarpelaku. Dalam interaksi, partisipan mengalami formasi kelompok secara alami. Formasi ini bisa berbasis identitas ekonomi, etnis, lokasi, maupun yang lebih tidak terlihat, misalnya kepentingan. Dalam interaksi ini berlaku pula persepsi antarpelaku. Persepsi ini menentukan pemikiran, perasaan, dan tingkah laku individual maupun kelompok.

Menurut penulis, konsekuensi dari *setting* partisipasi sebagai interaksi tatap muka adalah menghadirkan keterbatasan partisipasi secara alami. Ada tiga keterbatasan partisipasi yang terjadi. *Pertama*, pergeseran risiko dalam partisipasi. Maksudnya, dalam partisipasi setiap individu atau kelompok, berbekal persepsinya, hanya akan membuat keputusan kolektif ketika risiko keputusan terhadap isu tersebut disadari tidak dapat ditanggung secara individual atau kelompok. Konsekuensi dari keterbatasan ini adalah bahwa bagaimanapun keputusan-keputusan partisipasi lebih merupakan akumulasi dari risiko, bukan akumulasi dari potensi optimal yang dialokasikan partisipan.

Kedua, keputusan bukan merupakan prioritas murni dari pelaku. Penyebabnya adalah, dalam interaksi ini, setiap pelaku berkemungkinan untuk membuat keputusan yang diduga oleh masing-masing sebagai keinginan rekan partisipannya. Akibatnya, demi kekompakan dan menghindari konflik bisa jadi pelaku menomorduakan keinginannya sendiri. Konsekuensinya, keputusan hanya berada dalam tataran pernyataan tetapi belum tentu menghadirkan komitmen individual.

Ketiga, yang juga sekaligus sebagai tirani, adanya soliditas partisipan yang berpotensi menghasilkan keputusan yang dapat merugikan kelompok lain yang tidak terlibat. Dengan kemungkinan ini, partisipasi akhirnya hanyalah media bagi kelompok yang telah solid dan berkuasa untuk melegitimasi dan memperluas pengaruhnya.

Keterbatasan yang terkait dengan tirani kelompok akibat pendekatan partisipatif dibahas dalam bab 8. Sesungguhnya pada bab 8 analisis penulis cukup berbeda dari tulisan pada bab lain. Perbedaannya terletak pada perbandingan pendekatan partisipasi dalam pembangunan dengan partisipasi dalam manajemen (bisnis).

Harry Taylor, penulis bab ini, mendebat tesis Chambers tentang perkembangan paralel antara partisipasi dalam pembangunan dengan partisipasi dalam manajemen dengan mengangkat kasus penerapan keterlibatan dan partisipasi pekerja di Inggris. Dalam program yang dikenal dengan sebutan EIP (*Employee Involvement and Participation*) ini, partisipasi dalam manajemen tidak berhasil. Penyebabnya bukan semata-mata karena adanya pengutamaan keefektifan manajerial daripada proses partisipasi, sebagaimana yang sering dituduhkan kelompok pro-partisipasi, melainkan justru partisipasi memang secara sistem adalah topeng yang menutupi kekuasaan kelompok manajemen yang ada.

Partisipasi dalam manajemen diprakarsai bukan oleh dorongan radikalisme dari dalam (kelompok pekerja). Partisipasi dipaksakan oleh dorongan dari luar, dalam hal ini kelompok manajemen perusahaan. Dengan posisi awal yang lebih hegemonik, kelompok manajemen memanfaatkan partisipasi sebagai kosmetik. Substansi partisipasi tidak tercapai.

Kalau dalam tujuh bab pertama buku ini disajikan kasus-kasus (aktual) kegagalan partisipasi, maka dalam tiga bab terakhir buku ini pembaca seolah-olah ingin diajak menarik kesimpulan bahwa kasus kegagalan merupakan manifestasi dari keterbatasan landasan teoretis partisipasi. Artinya, sejak awal memang partisipasi memiliki potensi untuk mengalami kegagalan. Ajakan ini disajikan dalam bentuk kritik penulis terhadap empat konsep yang melandasi konsep dan teori partisipasi, yaitu *power*, pengetahuan, kontrol sosial, dan pemberdayaan.

Pertama tentang *power dan pengetahuan*. Uma Kothari mendebat asumsi simplistik dari partisipasi yang hanya melihat *power* sebagai relasi antara lokal versus global, *upper* versus *lower*, dan relasi biner sejenisnya. Dengan kerangka analisis dari Foucault, Uma menunjukkan bahwa *power* itu majemuk, dinamis, dan sirkuler, bukan sekedar relasi antara yang memiliki *power* dengan yang tidak memiliki *power*. Karena kesalahan pemahaman tentang *power* ini, maka metode-metode partisipasi tidak dapat menghindarkan diri dari terkooptasinya pengetahuan lokal oleh struktur kekuasaan.

Selanjutnya tentang *kontrol sosial*. Partisipasi diasumsikan juga sebagai pendekatan yang dapat mengubah kontrol sosial yang tidak berimbang. Simplikasi terhadap *power* sebagaimana yang dikemukakan Uma, mengakibatkan asumsi ini tidak mempunyai dasar yang kuat. Artinya, kontrol sosial tetap saja akan berada pada kelompok-kelompok yang dominan di masyarakat.

Pada bab terakhir, Henkel dan Stirrat membedah hubungan konsep partisipasi dan pemberdayaan. Dijelaskan bahwa pemberdayaan bukanlah suatu konsep utama dari partisipasi. Pemberdayaan hanyalah komponen minor dari partisipasi di samping komponen keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan sebagai komponen utama. Secara substansial partisipasi berakar dari tradisi yang kita kenal sebagai konsep agama sekarang. Penulis mengutip definisi agama dari Geertz yaitu sebagai model dari dan untuk perubahan perilaku, nilai penting moralitas, dan perbaikan personal.

Ditinjau dari konteks oposisional yang dibangun, partisipasi mewarisi tradisi perlawanan Protestan pada abad 16-an, dan *Enlightenment* pada abad 18 dan 19-an. Sebagaimana tradisi sebelumnya, partisipasi menyertakan semangat pemberdayaan. Namun demikian, pemberdayaan lebih merupakan retorika daripada realita. Oleh karena itu, satu hal yang perlu ditekankan dalam konsep dan praktik partisipasi adalah untuk apa pemberdayaan tersebut.

Jalan Keluar dari Tirani

Buku ini secara umum berawal dari asumsi dan penempatan partisipasi sebagai sebuah sistem utama yang dapat memperbaiki proses dan hasil pembangunan. Hal ini tentu saja berlebihan (*overvalued*) mengingat perbaikan proses dan hasil pembangunan harus terkait pula dengan perbaikan dalam sistem lain misalnya agama, hukum, dan sistem lain yang tata nilai dan prosedurnya tidak bersumber dari kontrak dan kesepakatan sosial. Sebagaimana kita ketahui, partisipasi sendiri lebih berakar pada kontrak dan kesepakatan sosial; sementara itu ada sistem lain yang dibutuhkan dalam pembangunan, yang akarnya adalah nilai-nilai transendental yang tidak dapat begitu saja diubah dengan prosedur partisipasi.

Kecenderungan *overvalued* ini sebenarnya telah tercermin juga dari pemilihan judul buku ini. Rupanya kecenderungan ini disengaja sebagai suatu aspek politik dari 'kampanye penentangan' terhadap partisipasi yang dilakukan oleh para penulisnya. Di samping kesengajaan dan sebagai dampak dari tujuan politik penulisan buku ini, *overvalued* terhadap partisipasi juga disebabkan buku ini terlalu bias mengkritik semangat dan teori partisipasi yang dikemukakan oleh Robert Chambers³ dalam karya-karyanya. Sebagaimana diketahui, Chambers dalam karyanya cenderung mengedepankan pendekatan dialektika (tesis – antitesis), padahal terdapat karya-karya lain yang pro-partisipasi tetapi lebih menggunakan kerangka pendekatan moderat. Misalnya saja, John Friedman (1987) yang melakukan epistemologi sejarah perencanaan pembangunan dan merekomendasikan partisipasi dalam arti pembelajaran sosial dalam konteks perencanaan pembangunan. Rekomendasi Friedmann yang disebutnya sebagai '...pemusatan kekuatan politik kepada *civil society*, pengumpulan energi politik komunitas...', tetap tidak terlepas dari kerangka kerja sama antara pusat-daerah, elite-marjinal, dan semua pelaku pembangunan. Kerja sama inilah yang membedakan pendekatan ini dengan pendekatan radikal yang justru lebih diacu dalam 'partisipasi' versi buku ini. Pendekatan serupa juga dilakukan oleh Healey (1997) yang mengemukakan gagasan kolaboratif antarsemua *stakeholders*. Pada intinya pendekatan kolaboratif ini lebih menekankan kerja sama dan proses pembelajaran dari elite kepada kelompok marjinal di masyarakat.

Akhirnya, kaca mata hitam putih yang lebih dipakai dalam cara pandang buku ini dalam melihat partisipasi, mengantarkan buku ini sebagai suatu kontras terhadap spirit dan nilai radikal yang diusung oleh proponen partisipasi-radikal, dalam hal ini -dinilai oleh para penulis- telah direpresentasikan oleh Chambers dan karya-karyanya. Sesungguhnya penilaian ini pun tidak sepenuhnya benar. Misalnya, dalam salah satu bagian kesimpulan dinyatakan bahwa pendekatan partisipatif cenderung menyederhanakan kompleksitas *power*. Kesadaran tentang kompleksitas *power* sesungguhnya telah dimiliki oleh proponen pendekatan partisipatif, dalam hal ini terutama Robert Chambers. Dalam bukunya *Whose Reality Counts: Putting The First Last*, Chambers menekankan bahwa *power* selain diperlukan sebagai "...means to getting things done..." (1997: 76)", juga merupakan faktor yang dapat berdampak negatif dalam proses belajar.

³ Rasanya bukan suatu kebetulan kalau buku ini ditulis melalui seminar yang diselenggarakan oleh Kothari dan Cooke, yang dua-duanya berasal dari IDPM, Manchester, sedangkan Chambers berasal dari IDS di Brighton.

Dalam hubungannya dengan *power* yang tersentralisasi, Chambers mempunyai suatu ungkapan yang menarik yaitu "...*All power deceives, and exceptional power deceives exceptionally...*" (1997: 76). Dengan kata lain, karena sifat dasar *power* yang kontradiktif, Chambers lebih memilih untuk meminimalkan kemungkinan timbulnya kerugian karena faktor ini. Hal ini ditegaskan dalam bagian akhir dari buku yang sama bahwa partisipasi memang membutuhkan kesadaran '*uppers*' untuk:

"...*disempower ourselves, controlling only the minimum, handing over the stick, devolving discretion, encouraging and rewarding lowers' initiatives, and finding fulfilment and fun in enabling others to express, analyse and act on their diverse realities.*" (1997: 237).

Di samping keterbatasannya, buku ini cukup bermanfaat terutama sebagai perhatian bagi proponen partisipasi, baik itu dari pemerintah maupun organisasi non-pemerintah. Kasus-kasus yang disajikan patut menjadi catatan bahwa ternyata adakalanya kegagalan partisipasi adalah karena peran dari fasilitator sebagai orang yang berasal dari luar komunitas. Sementara dari sisi dampak penulisan, nampaknya buku ini belum sekuat dua seri buku yang ditulis Robert Chambers⁴, dalam hal menggerakkan para profesional sesuai rekomendasinya.

Selain itu, ada dua hal yang patut diapresiasi dari buku ini. *Pertama*, inisiatif para penulis untuk menyajikan kritik menyeluruh terhadap partisipasi dengan mendebat landasan konseptual sekaligus menyajikan ilustrasi tentang berbagai kegagalan partisipasi. *Kedua*, keberanian para penulis untuk menggunakan kata 'tirani'. Pemilihan kata ini mau tidak mau telah menjadi jargon yang komunikatif, mudah diingat, dan jadi perhatian para pembaca. Namun demikian secara keseluruhan, kata 'tirani' yang digunakan dan diilustrasikan dengan berbagai kasus tersebut, sepertinya lebih tepat apabila digantikan dengan kata yang lebih moderat, misalnya keterbatasan atau kegagalan praktis partisipasi.

Terlepas dari pemilihan kata yang tepat, persoalannya sekarang adalah: bagaimana kita menghindari kemungkinan kegagalan praktik partisipasi? *Pertama*, yang harus kita lakukan adalah menghindari *overvalued and overestimated* terhadap partisipasi. Sikap berlebihan ini dengan sendirinya akan menjadi tirani tersendiri bagi pendekatan dan sistem lain dalam pembangunan.

Kedua, pemahaman yang tepat mengenai manifestasi dan dinamika kekuasaan. Perhatian terhadap *power* merupakan konsekuensi dari terbukanya ruang dan kesempatan bagi *stakeholders* untuk mengaktualisasikan kepentingannya. Dan pada saat yang bersamaan, aktualisasi kepentingan membutuhkan suatu energi politik berupa sumber daya. Sumber daya ini tidak merata dimiliki oleh *stakeholders*. Dengan demikian, dalam partisipasi diperlukan suatu *setting* metodologis yang dapat memberikan kesempatan maksimal bagi pelaku yang memiliki sumber daya minimal.

Ketiga, keterbukaan pikiran dari pelaku pembangunan partisipatif untuk merefleksi dan merespons perbaikan proses partisipasi. Hal ini berkaitan dengan dua sifat dasar partisipasi, yaitu bahwa proses partisipasi butuh waktu dan akan disempurnakan oleh akumulasi pengetahuan para pelakunya. Akumulasi pengetahuan ini terkait dengan persepsi dari tiap pelaku. Artinya, akan sulit dalam waktu singkat setiap pelaku dapat membangun persepsi yang sama, apalagi jika masing-masing pelaku menutup diri atas kritik dari pihak lain. Dalam hal inilah diperlukan keterbukaan semua pelaku terhadap kritik dan perbaikan.

⁴ Dua buku yang dimaksud adalah *Rural Development: Putting The Last First* (1983) dan *Whose Reality Counts: Putting The First Last* (1997).

Akhirnya, kita harus kembali kepada kesadaran bahwa partisipasi hanya sebuah pendekatan yang lahir dari konstruksi sosial yang memang cocok beberapa tahun terakhir ini. Partisipasi menawarkan proses belajar bersama, pertukaran informasi dan pengetahuan, negosiasi kekuasaan, aktivisme politik, dan keterlibatan dalam pergerakan sosial. Suatu tawaran yang dirindukan manusia di tengah derasnya arus individualisme. Namun demikian, ini bukan berarti akan menutup mata kita terhadap kemungkinan hadirnya pendekatan baru yang lebih dibutuhkan oleh masyarakat. Semangat dialektika yang dihadirkan para penulis buku ini merupakan suatu upaya awal yang dapat menghadirkan pendekatan baru.

Daftar Rujukan

- Chambers, Robert. 1997. *Whose Reality Counts? Putting the First Last*. London: IT Publications.
- Friedmann, John. 1987. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Healey, Patsy. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan Press LTD.
- Hoffer, Eric. 1951. *The True Believer*. New York: The New American Library.
- Messerschmidt, Don (emodus@juno.com). 02 October 2001. [MCNRM] Week 4: More on APPA. E-mail kepada mcnrm@icimod.org.np.
- Nierras, Rose Marie (et.al). 2002. *Making Participatory Planning in Local Governance Happen*. Brighton, UK: IDS, University of Sussex, Brighton.

ANALISIS EFEKTIVITAS UPAYA DEMOKRATISASI TERHADAP PENANGGULANGAN KEMISKINAN

*Haswinar Arifin*¹

Pengantar

Pada era reformasi ini ada pendapat kuat yang mengatakan bahwa demokrasi mempunyai dampak positif bagi upaya penanggulangan kemiskinan. Dengan kata lain, demokratisasi pada saat ini juga dilihat sebagai proses yang ampuh untuk menanggulangi kemiskinan. Singkatnya, pendapat tersebut dilandasi oleh pemikiran bahwa kondisi kemiskinan yang diderita oleh segolongan orang di dalam masyarakat disebabkan mereka terpinggirkan dari proses-proses pengambilan keputusan yang penting bagi kehidupannya pada masa datang. Demokratisasi merupakan sebuah proses penataan berbagai mekanisme yang memungkinkan kelompok-kelompok di dalam masyarakat menyalurkan suara dan aspirasinya serta terlibat di dalam proses pengambilan keputusan strategis untuk membela kepentingannya. Bila mekanisme tersebut terbangun, keputusan yang penting bagi kehidupan rakyat menjadi tidak semata-mata ditentukan oleh negara, tetapi juga oleh mereka sendiri.

Hanya dalam beberapa tahun setelah krisis melanda Indonesia, pihak yang masuk ke dalam arus pemikiran di atas menjadi semakin banyak. Pendukung utama terdapat di kalangan LSM dan organisasi masyarakat warga yang sedang sangat giat mendukung upaya penanggulangan kemiskinan. Penyebabnya bukan hanya karena banyak dana diarahkan kepada upaya tersebut, tetapi juga karena sebelumnya mereka sudah betul-betul setuju dengan dua kata penting lain yang erat kaitannya dengan demokratisasi, yaitu partisipasi dan '*good governance*.' Pendukung juga semakin banyak muncul dari kalangan birokrat pemerintah. Ini terjadi juga bukan hanya karena berbagai hutang yang diberikan oleh negara maju sangat mensyaratkan bentuk pemerintahan yang demokratis, tetapi juga karena beberapa saat sebelumnya topik-topik seperti *reinventing government*

¹ Direktur Eksekutif AKATIGA – Pusat Analisis Sosial.

dan *bottom up planning* sudah hangat dibicarakan di kalangan mereka. Di kalangan akademisi, khususnya di bidang sosial, politik, dan ekonomi, pendukung juga bermunculan karena adanya topik yang sangat kontroversial dan sekaligus juga sangat menantang, yaitu *social capital*—sebuah konsep yang juga erat kaitannya dengan demokratisasi dan penanggulangan kemiskinan.

Namun bila kita perhatikan, sebagian besar pendukung sebenarnya bukan kelompok miskin itu sendiri. Kalau boleh didefinisikan secara asal-asalan, para pendukung tersebut umumnya adalah pihak yang ingin melakukan sesuatu bagi kelompok miskin sesuai dengan kepentingan dan keahliannya masing-masing. Hal ini wajar terjadi dan tidak menjadi persoalan karena memang itu bidang profesi mereka. Namun demikian, persoalan yang masih terus menggelitik adalah sejauh mana pemikiran tersebut, berikut konsep-konsep besar yang digandengnya, memang benar-benar memberikan efek terhadap berkurangnya persoalan hidup kelompok miskin. Hal ini patut dipertanyakan karena pengalaman. Pengalaman menunjukkan bahwa bentuk-bentuk pemikiran yang sedang *trendy* biasanya terlalu hangat dibicarakan dan giat dipraktikkan sehingga tujuan akhirnya -- yaitu penanggulangan kemiskinan-- sering kurang dipersoalkan.

Tulisan ini dibuat dengan tujuan agar kita tidak hanyut dalam arus pemikiran yang sangat menarik tetapi pembuktiannya masih kontroversial. Tulisan ini dibuat berdasarkan pandangan bahwa bukti lebih penting ketimbang gagasan serta berbagai praktik yang lahir dari gagasan tersebut. Salah satu upaya yang bisa dilakukan untuk itu adalah dengan melihat, mengkaji, atau meneliti secara kritis sejauh mana gagasan dan praktik-praktik demokratisasi itu dirasakan bermanfaat menurut sudut pandang kelompok miskin itu sendiri. Secara khusus tulisan ini akan membahas pendekatan dan langkah yang dapat digunakan bila kita ingin melihat bagaimana kelompok miskin merasakan berbagai upaya yang telah dilakukan dan sejauh mana mereka melihat ada/tidaknya efek yang berarti di dalam upaya mereka mengatasi berbagai kendala hidupnya.

Pendekatan dalam Mengkaji Dampak Program Kemiskinan

Pendekatan yang digunakan dalam mengkaji dampak sebuah program kemiskinan menekankan pentingnya melihat kemiskinan sebagai sesuatu yang sifatnya relatif dan lokal. Konsekuensi utama dari pendekatan itu adalah pendefinisian tentang kemiskinan, persoalan yang dihadapi oleh mereka yang dianggap miskin, dan solusi-solusi terhadap persoalan tersebut harus dilihat dari perspektif dan kepentingan lokal, terutama perspektif mereka yang tergolong miskin. Selain merupakan upaya untuk membangun sebuah sistem evaluasi yang berpihak kepada kelompok miskin itu sendiri, pendekatan

ini juga sesuai dengan tujuan evaluasinya, yaitu melihat apakah program sungguh-sungguh bermanfaat bagi kelompok miskin.

Salah satu titik kritis di dalam pendekatan ini adalah konsep tentang “keberhasilan program” itu sendiri. Berbeda dengan metode evaluasi pada umumnya yang menggunakan konsep keberhasilan sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan di dalam rancangan program, di dalam pendekatan ini keberhasilan dirasakan perlu didefinisikan dalam dua tingkat pengertian.

Pada tingkat pertama, pendefinisian keberhasilan ditentukan secara umum oleh peneliti. Definisi ini diperlukan untuk memusatkan perhatian kepada efek sebuah program terhadap perubahan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh kelompok miskin pada umumnya. Pada tingkat ini, “keberhasilan” sebuah program penanggulangan kemiskinan dilihat dari sejauh mana program tersebut telah mengurangi atau menghilangkan berbagai penyebab yang mengakibatkan kerentanan yang dialami kelompok miskin dan penyebab yang mengakibatkan tertutupnya atau lemahnya akses dan kontrol kelompok miskin terhadap sumber daya yang sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraannya. Pengertian “keberhasilan” program pada tingkat ini diperlukan untuk membuat abstraksi dan analisis akhir dari proses evaluasi yang dilakukan.

Pada tingkat pengertian yang kedua, definisi keberhasilan perlu ditentukan berdasarkan standar-standar lokal, terutama ukuran yang digunakan oleh mereka yang menurut pendapat warga digolongkan sebagai warga miskin. Standar-standar lokal itu terutama berkaitan dengan dampak program terhadap kondisi-kondisi konkret yang selama ini dirasakan sebagai beban hidup mereka yang tergolong miskin dan perubahan akses serta kontrol terhadap peluang-peluang yang mereka anggap penting untuk memenuhi kebutuhan hidup dan kesejahteraannya. Pengertian pada tingkat ini diperlukan untuk beberapa hal yaitu: a) menghindari bias-bias yang terkandung pada konsep “keberhasilan” yang dibawa oleh peneliti ke lapangan sebagaimana yang telah disebutkan di atas dan b) untuk melihat perubahan-perubahan konkret yang terjadi dan dirasakan oleh mereka yang tergolong miskin.

Salah satu ciri khas program penanggulangan kemiskinan yang dipandu oleh semangat demokrasi adalah dibentuknya peluang dan mekanisme yang memungkinkan warga komunitas untuk terlibat di dalam proses pengambilan keputusan, terutama keputusan-keputusan penting yang akan mempengaruhi nasib mereka pada masa mendatang. Peluang dan mekanisme partisipasi yang inheren di dalam desain program dibangun atas dasar asumsi bahwa keterlibatan warga komunitas,

khususnya kelompok miskin, akan memberikan kesempatan mereka untuk mempengaruhi keputusan-keputusan signifikan yang sesuai dengan persoalan, kebutuhan, dan kepentingan mereka. Sejumlah pengamat dan praktisi (lihat studi Chandra, 2002 dan Mosse, 1999, misalnya) yang mengamati dan menggunakan metode partisipasi telah memperoleh temuan yang menarik. Secara umum, mereka memperingatkan bahwa proses partisipasi itu sendiri tidak secara otomatis memberi peluang kelompok miskin untuk mempengaruhi berbagai keputusan. Lebih lanjut lagi, temuan mereka juga memperlihatkan bahwa mekanisme partisipasi belum tentu merupakan mekanisme yang tepat bagi kelompok miskin dalam mempengaruhi keputusan publik. Hal-hal tersebut terutama disebabkan karena kurang diperhatikannya pola-pola hubungan kekuatan antara warga komunitas nonmiskin, warga miskin, dan pemrakarsa atau fasilitator program. Dari temuan mereka tampak bahwa mekanisme partisipasi belum tentu kedap terhadap ketidakseimbangan hubungan kekuatan yang sangat berpengaruh terhadap terselurnya kepentingan dan suara partisipan yang paling lemah, yaitu mereka yang tergolong miskin.

Temuan tersebut telah mendorong dikembangkan sebuah pendekatan untuk mengamati proses-proses dan efek dari mekanisme partisipasi terhadap terbukanya ruang dan peluang bagi kelompok miskin untuk menyalurkan kepentingan dan menentukan keputusan-keputusan publik. Pengamatan terhadap proses-proses tersebut memungkinkan kita menjadi lebih peka terhadap pola-pola hubungan kekuatan di antara konstituen yang terlibat dalam proses partisipasi dan pengaruh hubungan kekuatan itu terhadap kesetaraan dalam pengambilan keputusan. Selain itu, temuan tersebut juga menggugah kita untuk lebih memberikan perhatian kepada kekhasan mekanisme, institusi, atau cara-cara yang *de facto* digunakan oleh kelompok miskin dalam menyalurkan kepentingannya dan untuk terlibat mempengaruhi keputusan publik. Butir ini sangat penting karena program-program yang ada umumnya memberikan peluang bagi kelompok miskin untuk bersuara, tetapi umumnya sedikit sekali peluang yang diberikan untuk menentukan sendiri cara-cara menyalurkan aspirasi yang cocok --sehingga fasih dan aman menggunakannya-- dengan kondisi dan struktur-struktur kekuatan yang mereka hadapi.

Temuan-temuan tersebut juga menuntut sebuah sistem penilaian yang membedakan secara tajam fungsi mekanisme partisipasi yang dibangun di dalam program-program penanggulangan kemiskinan tersebut. Pertanyaan kunci yang perlu diajukan adalah: "Apakah praktik-praktik partisipasi lebih berfungsi sebagai alat pengelolaan program yang efektif dan efisien atau lebih sebagai alat pemberdayaan kelompok miskin --termasuk di dalamnya proses penguatan organisasi kelompok miskin agar mampu berfungsi sebagai wadah untuk menyalurkan serta membela hak dan

kepentingannya--?" Kalau fungsi pertama yang lebih menonjol, maka prinsip demokrasi yang terwujud dalam mekanisme partisipatif telah gagal menunjukkan keampuannya dalam memberikan kesempatan bagi kelompok miskin untuk mendapatkan kekuatan yang diperlukan dalam rangka menanggulangi kemiskinannya.

Langkah-langkah Mengkaji Proses Demokratisasi dan Penanggulangan Kemiskinan

Berdasarkan pemikiran-pemikiran di atas, ada sejumlah langkah penting yang dapat digunakan dalam rangka mengkaji proses demokratisasi dan penanggulangan kemiskinan di dalam sebuah komunitas atau daerah administratif tertentu.

Assessment terhadap Desain Program

Desain program umumnya berisi rumusan tentang persoalan umum yang dihadapi dan kebijakan umum yang diambil dalam rangka memecahkan solusi tersebut. Berdasarkan rumusan tersebut, di dalam desain kemudian dijabarkan bentuk kegiatan spesifik apa yang akan dilakukan dan rumusan tentang tujuan-tujuan jangka pendek dan jangka panjang program yang bersangkutan. Selebihnya, desain tersebut juga memuat penjabaran yang bersifat teknis yang berkaitan dengan pihak, institusi yang terlibat, anggaran yang diperlukan, jadwal kegiatan, dsb.

Dalam melakukan *assessment* terhadap desain program, ada sejumlah isu yang penting diperhatikan, yaitu ***konsistensi*** dan ***asumsi*** yang mendasari program tersebut.

Konsistensi mengacu pada relevansi kegiatan program dengan persoalan umum yang telah dirumuskan di dalam desainnya. Pertanyaan utama yang ingin dijawab dalam mengkaji isu konsistensi ini adalah sejauh mana kegiatan konkret di dalam program tersebut mempunyai relevansi logis --atau konsisten-- dengan persoalan besar yang telah dirumuskan di dalam desain programnya. Sebagai contoh, bila tujuan umum program adalah untuk memberdayakan masyarakat miskin, apakah satuan-satuan kegiatan program yang dirumuskan di dalam desain --seperti pemberian kredit atau introduksi kegiatan ekonomi tertentu-- mempunyai hubungan logis dengan upaya untuk menghilangkan sumber-sumber dari ketidakberdayaan masyarakat yang bersangkutan?

Konsistensi juga dapat dilihat dari relevansi pilihan kelompok sasaran dengan persoalan umum yang telah dirumuskan di dalam desainnya. Isu kritis yang perlu diketahui adalah apakah kelompok masyarakat yang dipilih sebagai sasaran program memang merupakan kelompok miskin yang secara

konkret mengalami problem-problem yang telah dirumuskan di dalam desain program. Analisis terhadap isu ini juga akan mendorong peneliti untuk memperhatikan apakah di dalam desain ada rumusan dan argumen yang cukup jelas tentang relevansi problem-problem yang ingin dipecahkan dengan kelompok sasaran yang dipilih. Karena kompleksnya dimensi persoalan kemiskinan, maka untuk mengkaji desain program adalah sangat penting untuk memperhatikan cara dan kriteria apa yang digunakan program untuk menentukan kelompok sasaran tersebut. Hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana desain program yang bersangkutan telah secara sungguh-sungguh memperhatikan kriteria-kriteria lokal yang digunakan masyarakat untuk menentukan siapa yang miskin dan tidak miskin.

Analisis terhadap **asumsi** serta konsep-konsep penting yang digunakan di dalam desain program akan memberikan bekal kepada peneliti untuk melihat relevansi dan konsistensi kerangka berpikir program dengan kenyataan-kenyataan yang ada di lapangan. Analisis itu juga perlu diarahkan kepada upaya untuk melihat hal-hal yang dikatakan dan yang tidak dikatakan tapi besar pengaruhnya dalam menentukan arah dan bagaimana program tersebut akan diimplementasikan.

Seperti yang mungkin telah tersirat di dalam analisis terhadap isu konsistensi, ada sejumlah asumsi yang penting untuk mendapat perhatian. Di dalam sebuah program penanggulangan kemiskinan, perhatian perlu diberikan kepada asumsi-asumsi yang berkaitan dengan problem kemiskinan itu sendiri, bentuk dan arah perubahan yang diperlukan untuk memperbaiki kondisi kemiskinan, dan bagaimana perubahan tersebut dapat dicapai.

Asumsi tentang problem kemiskinan --atau problem umum yang ingin dipecahkan oleh program-- tersirat di dalam bagaimana program merumuskan apa yang dimaksud dengan kondisi kemiskinan dan faktor-faktor utama apa yang diidentifikasi sebagai penyebab munculnya kondisi tersebut.

Pemahaman terhadap asumsi atau konsepsi program masalah kemiskinan sangat diperlukan peneliti untuk dua hal. *Pertama*, pemahaman terhadap asumsi tersebut memberikan peluang bagi peneliti untuk membandingkan asumsi tentang hubungan sebab-akibat tersebut dengan pengetahuan dan kerangka berpikir yang digunakannya dalam melihat persoalan kemiskinan. Perbandingan ini diperlukan untuk melihat kesamaan dan perbedaan antara kerangka pemikiran yang digunakan dan asumsi-asumsi yang digunakan di dalam desain program. Perbandingan ini bisa menjadi titik tolak untuk memulai sebuah *assessment* kritis terhadap desain program tersebut.

Kedua, pemahaman tersebut memungkinkan peneliti untuk menilai konsistensi logis antara persoalan utama dengan kegiatan-kegiatan konkret dari program itu dan melihat sejauh mana asumsi tersebut berlaku di dalam kenyataan konkret dan di dalam komunitas spesifik tempat program tersebut diimplementasikan. Hal ini dapat digunakan sebagai titik tolak untuk membuat *assessment* kritis terhadap implikasi dari kesenjangan maupun kesejajaran antara asumsi dan kenyataan bagi keberhasilan program tersebut.

Asumsi mengenai bentuk dan arah perubahan biasanya tersirat di dalam rumusan program tentang bagaimana kondisi kemiskinan itu dapat dihilangkan dan perubahan apa yang perlu terjadi. Pemahaman tentang asumsi perubahan ini dapat digunakan sebagai titik tolak untuk menilai secara kritis sejauh mana perubahan yang dirumuskan: a) telah merupakan upaya yang tepat dan realistis untuk menghilangkan penyebab-penyebab kemiskinan dan b) telah tercermin secara konsisten di dalam kegiatan program yang direncanakan atau telah diimplementasikan.

Asumsi-asumsi yang mendasari gagasan tentang bagaimana perubahan harus dilakukan biasanya tersirat di dalam uraian dan argumen tentang kegiatan apa yang akan dilakukan, siapa yang melakukan, dan siapa yang menjadi sasaran perubahan. Perhatian dan pemahaman terhadap asumsi atau gagasan tentang bagaimana perubahan harus dilakukan akan membantu peneliti untuk melihat secara kritis apakah asumsi tersebut didukung oleh argumen-argumen yang cukup kuat atau jelas dan apakah hal itu telah didukung oleh upaya serius yang mempertimbangkan sejauh mana cara itu sesuai dengan kondisi kelompok miskin yang menjadi sasaran program.

Assessment terhadap Kondisi kemiskinan

Assessment terhadap kondisi kemiskinan di dalam komunitas yang menjadi sasaran program mempunyai dua tujuan, yaitu: 1) melihat siapa warga masyarakat yang tergolong miskin menurut perspektif masyarakat setempat dan 2) bagaimana karakter problem kemiskinan yang mereka alami. Seperti telah dikemukakan di dalam bagian terdahulu, pandangan dan pengetahuan masyarakat tentang siapa yang dianggap miskin di dalam komunitasnya merupakan hal yang penting dipahami untuk melihat efektivitas program-program penanggulangan kemiskinan yang ada. Pengetahuan ini juga strategis sebagai titik masuk untuk menggali lebih dalam mengapa warga tersebut menjadi miskin, sejauh mana mereka bisa keluar dari kemiskinannya, dan hal-hal apa yang memungkinkan itu terjadi.

Ada sejumlah cara yang umumnya ditawarkan untuk mengidentifikasi warga miskin di dalam sebuah komunitas. Cara yang sekarang umum diterapkan adalah metode-metode yang telah dikembangkan di dalam PRA (*participatory rapid appraisal*). Salah satu cara yang populer adalah diskusi dan wawancara berkelompok yang melibatkan warga. Di dalam diskusi kelompok ini, keluarga atau individu yang dianggap miskin diidentifikasi. Metode yang ada juga memungkinkan diskusi seperti ini menghaluskan gambaran tentang kelompok miskin dengan cara membuat *ranking* atau tingkatan-tingkatan kemiskinan yang ada. Metode ini sangat efisien tetapi belum tentu efektif. Beberapa temuan yang berkaitan dengan persoalan partisipasi dalam menggali persepsi lokal, seperti yang telah diuraikan sebelumnya, menyebabkan kita sebaiknya juga mengandalkan metode-metode lain, yaitu wawancara individual dan pengamatan langsung terhadap kondisi kehidupan mereka yang telah digolongkan sebagai warga miskin. Selain itu, diskusi kelompok itu sendiri perlu dilakukan beberapa kali dengan kelompok-kelompok yang berbeda. Hal ini dilakukan untuk melakukan verifikasi dan melihat variasi pandangan yang ada di antara kelompok dan lapisan sosial komunitas yang berbeda.

Karakter persoalan kemiskinan merupakan hal yang cukup kompleks karena mencakup berbagai dimensi kehidupan kelompok-kelompok miskin dan hubungan mereka dengan warga masyarakat lainnya yang tidak tergolong miskin. Persoalan mereka juga berkaitan dengan dimensi ekonomi dan politik di tingkat lokal maupun di tingkat masyarakat yang lebih luas.

Namun demikian, ada beberapa isu penting yang perlu dilihat sebagai titik awal peneliti untuk dapat masuk ke dalam kompleksitas karakter problem kemiskinan yang sangat dipengaruhi oleh kondisi-kondisi spesifik yang ada di dalam komunitas.

Isu pertama berkaitan dengan berbagai kendala yang dihadapi dan dirasakan oleh warga miskin dalam rangka mengakses serta mengontrol sumber daya yang dianggap penting untuk bertahan hidup maupun untuk meningkatkan kesejahteraannya. Pada umumnya kendala yang dihadapi oleh warga miskin sangat banyak. *Assessment* umumnya dimulai dengan melihat kendala-kendala yang ada dalam konteks kegiatan ekonomi. Namun demikian, karena kompleksnya persoalan kemiskinan, peneliti perlu memperluas penggalan informasi tentang berbagai kendala yang ada dalam konteks kehidupan lainnya, yaitu di bidang sosial dan politik, baik di tingkat komunitas maupun di luar komunitas. Perluasan perhatian terhadap dimensi kendala-kendala ini tidak hanya memungkinkan kita melihat karakter problem kemiskinan di dalam berbagai aspeknya, tetapi juga membuka perhatian kita kepada hubungan saling pengaruh di antara kendala-kendala tersebut. Pemahaman yang relatif luas

ini memungkinkan kita untuk melihat relevansi program-program dengan keanekaragaman kendala tersebut.

Isu yang kedua berkaitan dengan dinamika kemiskinan dan persoalan kemiskinan. Isu ini dianggap penting karena dapat memberikan pemahaman tentang bagaimana konsepsi mengenai kemiskinan berubah-ubah dari masa ke masa di dalam kehidupan komunitas tersebut dan sejauh mana perubahan konsepsi kemiskinan tersebut berkaitan dengan sejumlah intervensi yang pernah terjadi di dalam kehidupan komunitas yang bersangkutan. Dinamika konsepsi kemiskinan di dalam kehidupan komunitas dianggap penting untuk memperlihatkan bahwa konsep kemiskinan itu bersifat relatif, tidak hanya dalam pengertian ruang tetapi juga dalam pengertian waktu.

Informasi tentang dinamika persoalan kemiskinan juga memberikan pemahaman kepada kita tentang hal-hal apa yang mempengaruhi corak dan persoalan kemiskinan dan apa implikasi dari perubahan-perubahan karakter persoalan kemiskinan terhadap kehidupan warga komunitas yang bersangkutan. Ini akan memberikan pemahaman yang penting bagi peneliti maupun pelaksana dan perencana program; problem kemiskinan tidak selalu bersumber dari faktor internal orang miskin tetapi juga faktor eksternal, terutama faktor-faktor yang inheren di dalam berbagai intervensi yang terjadi di dalam komunitas yang bersangkutan.

Sejajar dengan perubahan-perubahan persoalan kemiskinan, isu yang ketiga berkaitan dengan dinamika strategi *survival* kelompok-kelompok miskin dalam menghadapi persoalannya. Secara khusus, perlu disebutkan bahwa amatlah penting untuk melihat bentuk-bentuk strategi *survival* ini di dalam konteks waktu. Dengan cara itu, kita dapat melihat keanekaragaman bentuk dan relevansinya dengan perubahan persoalan dan konteks sosial, ekonomi, dan politik yang terjadi di dalam kurun waktu tertentu.

Informasi tentang dinamika dan bentuk-bentuk strategi *survival* warga miskin juga akan memberikan pemahaman tentang bentuk-bentuk solusi apa yang *de facto* digunakan oleh kelompok miskin dan pengaruh atau kekuatan-kekuatan apa yang memberi bentuk pada cara-cara mereka menghadapi persoalan kemiskinannya dari waktu ke waktu. Pemahaman ini sangat penting untuk melihat apakah cara-cara yang ditawarkan program memang cocok dengan cara-cara yang selama ini memang sudah dikembangkan oleh kelompok miskin itu sendiri. Pemahaman tentang faktor apa yang signifikan membentuk cara-cara *survival* itu juga akan sangat membantu pengelola program untuk memperkirakan efek-efek tertentu dari diperkenalkannya cara-cara baru kepada kelompok miskin.

Informasi mengenai strategi *survival* biasanya dikumpulkan dengan wawancara individual maupun kelompok. Kelemahan dari metode yang biasanya digunakan adalah dalam penggaliannya kurang memberi perhatian kepada perspektif sejarah. Akibatnya, dimensi waktu berbagai strategi *survival* yang digunakan tidak terekam. Padahal di dalam dimensi waktu itulah, kita dapat melihat dinamika dan hubungan saling pengaruh antara persoalan kemiskinan, intervensi program, dan cara-cara kelompok miskin menghadapi persoalan hidupnya.

Dalam rangka menanggulangi kelemahan metode tersebut, penulis mengusulkan pentingnya menggunakan metode sejarah lisan yang dapat secara khusus digunakan untuk menggali sejarah hidup sejumlah warga miskin dan bukan miskin dalam sebuah komunitas. Metode ini memungkinkan kita melihat secara konkret apa yang dilakukan warga miskin untuk mempertahankan hidupnya dari waktu ke waktu. Sejarah hidup itu juga mengandung informasi yang sangat konkret tentang manfaat dan kerugian apa yang dirasakan oleh warga miskin yang ditimbulkan oleh berbagai intervensi program, khususnya program yang memang secara spesifik bertujuan menanggulangi persoalan-persoalan mereka. Selain itu, sejarah kehidupan warga juga dapat dilihat sebagai “gudang” atau “katalog” strategi *survival* atau solusi-solusi terhadap persoalan kemiskinan. Informasi ini bisa menjadi sumber pemahaman maupun inspirasi bagi siapa pun yang ingin menawarkan solusi bagi persoalan kemiskinan di dalam masyarakat tersebut.

Assessment terhadap Proses Pengimplementasian Program

Pemahaman kita tentang desain program dan kondisi kemiskinan menjadi alat dan pedoman yang sangat penting perannya pada saat kita melakukan *assessment* terhadap proses pengimplementasian program. Pertanyaan utama yang ingin dijawab di dalam tahap ini adalah apakah rencana, asumsi, dan konsep-konsep yang mendasari rencana cocok dengan kondisi dan persoalan kemiskinan yang konkret ada di tingkat lokal/komunitas. Pengamatan terhadap proses implementasi juga menjadi sangat penting untuk melihat kualitas, fungsi, dan efek mekanisme-mekanisme partisipasi yang dibangun dalam rangka pemberdayaan kelompok miskin.

Pada tataran praktis, metode *assessment* menemukan kendala. Jika proses implementasi telah berlalu, maka *assessment* akan lebih tergantung pada metode wawancara individual maupun kelompok yang dilakukan terhadap pihak-pihak yang relevan dengan implementasi program. Jika proses sedang berjalan, *assessment* dapat dilakukan dengan metode wawancara maupun pengamatan. Pengamatan terhadap proses, khususnya proses-proses interaksi di antara pihak yang menyiratkan pola hubungan kekuatan dan ketidakseimbangan hubungan kekuatan menjadi penting

dilakukan untuk melihat apa implikasinya terhadap terbukanya peluang kelompok miskin untuk secara signifikan menentukan keputusan yang sesuai dengan aspirasi dan kepentingannya.

Wawancara dan pengamatan terhadap proses dan fase implementasi juga memberikan kesempatan kepada peneliti tidak hanya untuk melihat siapa yang terlibat, tetapi juga apa motif-motif mereka. Motif ini juga kompleks, mulai dari motif pribadi, ekonomi, sosial, politik, dan motif-motif kelembagaan yang dipegang oleh pihak-pihak yang mewakili satuan sosial atau lembaga tertentu. Pemahaman tentang motif-motif ini menjadi sangat penting bagi *assessment* untuk melihat apa dan bagaimana motif-motif tersebut berinteraksi dan berperan mempengaruhi proses dan *output* program.

Analisis dan Perumusan Rekomendasi

Tahapan terakhir adalah analisis terhadap berbagai informasi yang ditemukan dari proses evaluasi tersebut. Ada berbagai pertanyaan yang perlu dijawab di dalam tahapan analisis yang beragam sesuai dengan karakter program maupun lokasi di mana program diimplementasikan. Namun demikian, pertanyaan utama yang ingin dijawab di dalam tahapan analisis adalah sejauh mana kemampuan prinsip dan cara-cara yang dipandu oleh prinsip demokrasi dalam menanggulangi persoalan kemiskinan. Jawaban ini akan memberikan gambaran yang jelas tentang relevansi antara upaya demokratisasi dan upaya penanggulangan kemiskinan dan juga kejelasan apakah keduanya merupakan sesuatu yang memiliki hubungan fungsional atau dua hal yang terpisah dan tidak perlu dihubungkan.

Rumusan tentang rekomendasi juga merupakan bagian penting dalam tahap ini. Rekomendasi dikemukakan dengan semangat bahwa *assessment* yang dilakukan tidak hanya sekadar ingin melontarkan kritik, tetapi juga solusi terhadap kelemahan-kelemahan program sejauh program itu memang masih bisa diperbaiki. Di titik yang ekstrem bisa saja rekomendasi tersebut juga memberikan saran konkret dan operasional tentang program alternatif yang dianggap lebih efektif dalam menanggulangi kemiskinan. Bila hal ini diusulkan, maka usulan tersebut juga harus melalui *assessment* yang sama dengan pendekatan yang telah diusulkan di atas.

Secara lebih spesifik rekomendasi bisa berkaitan dengan desain program, koreksi terhadap asumsi dan konsep yang digunakan, cara-cara yang digunakan dalam mengimplementasikan program, dan bentuk-bentuk kegiatan program yang relevan dan sesuai dengan kondisi kemiskinan yang spesifik berlaku di dalam komunitas tertentu.

Penutup

Assessment yang mempersoalkan relevansi proses demokratisasi dengan penanggulangan kemiskinan dapat dengan cepat dilihat sebagai alat pertarungan ideologis untuk menentang proses demokratisasi yang diindikasikan mengandung motif-motif untuk membuka jalan selancar-lancarnya bagi penguatan sistem-sistem ekonomi liberal dan kapitalisme. Namun demikian, penulis berpendapat bahwa perdebatan ideologis pun tidak ada gunanya bila tidak terus-menerus diverifikasi secara konkret manfaatnya bagi pemberdayaan kaum miskin itu sendiri. Usulan yang dikemukakan di atas lebih didasarkan pada motif tersebut. Oleh karenanya, metode dan cara yang diusulkan juga harus terus-menerus diuji manfaatnya melalui kegiatan-kegiatan penelitian dan analisis terhadap program-program penanggulangan kemiskinan yang ada di Indonesia.

Daftar Rujukan

- Chandra, Eka. 2002. "Studi Mekanisme Partisipasi pada Forum Warga: Studi Kasus tentang Keterwakilan Proses Pengambilan Keputusan dan Hubungan Kekuatan pada Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera." Bandung: AKATIGA (Draft Laporan)
- Mosse, David. 2001. "'People Knowledge', Participation and Patronage: Operation and Representation in Rural Development" dalam *Participation: The New Tyranny?*. London: Zed Books Ltd.
- Cleaver, Frances. 2001. "Institutions, Agency and the Limitation of Participatory Approaches to Development" dalam *Participation: The New Tyranny?*. London: Zed Books Ltd.

GERAKAN *GOOD GOVERNANCE* “UNTUK” INDONESIA?¹

*Cahyo Suryanto*²

ABSTRAK

GOOD GOVERNANCE (A FAIR GOVERNMENT SYSTEM) IS A PARADIGM OF A GOVERNMENT SYSTEM WHICH IS FRAMED IN PRINCIPLES OF DEMOCRACY, TRANSPARENCY, PARTICIPATION, ACCOUNTABILITY, FAIRNESS AND EQUAL RIGHTS. GOOD GOVERNANCE MOVEMENT IS A COLLECTIVE EFFORT IN ORDER TO SET UP NEW SOCIAL PRACTICES FOR THE GOVERNMENT, BUSINESS PRACTITIONERS (PRIVATE SECTOR) AND THE PEOPLE BASED ON PROFESSIONALISM, COMPETENCE, COMMITMENT, COOPERATION, INTEGRITY AND EMPOWERMENT. GOOD GOVERNANCE AT THE MOMENT SEEMS TO HAVE TURNED OUT TO BE “NEW ETHICS” IN THE INTERNATIONAL COMMUNITY RELATIONSHIP. HOWEVER, COPYING THE APPROACH OF OTHER COUNTRIES IS NOT AN EFFECTIVE BASIS TO ACCOMPLISH GOOD GOVERNANCE IN INDONESIA. DEVELOPING THE COUNTRY’S CAPABILITY AND MULTIPLYING THE SOCIAL CAPITAL OF THE CITIZENS ARE TWO PROGRAMS THAT MUST NOT BE PUT OFF IN ORDER TO CARRY ON WITH THE GOOD GOVERNANCE MOVEMENT IN INDONESIA.

LAHIRNYA PARADIGMA *GOOD GOVERNANCE*. SEBUAH PENGANTAR

Paradigma *Good Governance* pada masa ini telah menjadi merek yang digandrungi oleh semua pihak. Aktivis LSM, para birokrat, para pelaku bisnis beserta lembaganya sibuk mengiklankan produk baru ini dalam berbagai pidato

¹ Ucapan terima kasih ditujukan kepada Nina dan Yulia (AKATIGA) atas umpan balik kritisnya, dan secara khusus kepada Tanto yang menjadi teman diskusi selama proses penulisan artikel ini.

² Direktur Pusat Pemberdayaan Komunitas Perkotaan (Pusdakota) Universitas Surabaya; salah seorang fasilitator dalam program Participative Governance Assessment bersama Partnership for Governance Reform in Indonesia; Staf Pengajar Fakultas Psikologi, Departemen Psikologi Sosial Universitas Surabaya.

kenegaraan, seminar, lokakarya, dan pelatihan. Para lembaga donor pun tidak kalah heboh dalam *menjajakan barang* yang satu ini. Berbagai program hibah diberikan oleh lembaga donor untuk mempromosikan produk yang bernama *Good Governance*.

Dampak paling menonjol dari penyebaran paradigma *Good Governance* adalah makin populernya istilah-istilah baru --dan menjadi sangat penting-- seperti *civil society*, partisipasi, akuntabilitas, dan yang paling sering disebut transparansi dalam kehidupan masyarakat.

Apabila berbagai impian bagi terciptanya *Good Governance* ini aktual hingga capaian implementasinya, tentulah akan menjadi salah satu modal sosial yang sangat bernilai bagi berlangsungnya proses transisi untuk mencapai kehidupan yang demokratis. Sebaliknya, jika penggunaan istilah-istilah tersebut sekadar menjadi semacam ritus “*kelatahan kolektif*” seperti nasib istilah “reformasi”, dapat dipastikan persebaran paradigma *Good Governance* akan sekadar menjadi *retorika penghiburan semu*, agar berbagai kegagalan pengkerangkaan maupun tindakan untuk terwujudnya tatanan kehidupan demokratis, boleh --dan harus?-- dilupakan.

Agar terhindar dari jebakan *kelatahan kolektif*, hal pertama yang perlu dilakukan adalah melakukan refleksi kritis menyeluruh atas berbagai kondisi dan latar belakang lahirnya paradigma *Good Governance*. Pemahaman kritis-reflektif terhadap berbagai kondisi maupun latar belakang tersebut diperlukan agar ‘pemberhalaan’ secara membabi buta atas ide-ide yang ditawarkan dalam paradigma *Good Governance* tidak perlu terjadi. Pemahaman lebih lanjut terhadap kontekstualitasnya juga sangat diperlukan untuk menjaga kesadaran bahwa paradigma *Good Governance* bukanlah sesuatu ide “bebas nilai” yang pasti bisa diterapkan pada semua konteks kehidupan.

Munculnya paradigma *Good Governance* tidak dapat dipisahkan dari konstelasi tata ekonomi politik global. Tiga fenomena global yang ditengarai berpengaruh terhadap lahirnya paradigma *Good Governance*, yakni pertama, munculnya fenomena yang oleh Samuel Huntington disebut sebagai *gelombang*

ketiga demokratisasi berskala global. Gelombang ini mula-mula muncul di Korea Selatan dan beberapa negara di kawasan Amerika Latin, yang kemudian secara dahsyat menenggelamkan sistem politik birokratik otoriter pada dasawarsa 1980-an dan berlanjut terus hingga menyapu bersih sosialisme otoriter di Eropa Timur awal dasawarsa 1990-an.

Kedua, terakumulasinya kegagalan *structural adjustment program* (program penyesuaian struktural) yang diprakarsai oleh IMF dan Bank Dunia. Program ini memiliki dan menganut asumsi dasar bahwa negara merupakan satu-satunya lembaga penghambat bagi proses terjadinya globalisasi ekonomi. Didasari impian para pencetus program bahwa arena global sebagai arus jalan raya ekonomi bebas hambatan harus terwujud, maka berbagai tumpukan regulasi resmi maupun liar yang ditetapkan pemerintah maupun kroninya yang dianggap --sudah ataupun akan-- mengganggu kelangsungan mesin ekonomi global harus dimusnahkan dan dikubur. Namun, ternyata banyak pengalaman menunjukkan bahwa implementasi program ini kurang berhasil memangkas habis tumpukan regulasi tersebut. Sebaliknya, regulasi baru yang muncul dalam kebijakan makro ekonomi malah justru semakin melanggengkan kroniisme dan korupsi.

Ketiga, terjadinya kehancuran secara sistemik berbagai dasar institusional bagi proses pengelolaan maupun distribusi sumber-sumber ekonomi pada sebagian besar masyarakat dunia ketiga. Institusi bisnis dan institusi politik; dua institusi yang seharusnya memiliki prinsip pengelolaan yang berbeda; telah berubah menjadi sekutu dan melipatgandakan tumbuhnya kroniisme. Transparansi dan akuntabilitas publik dalam alokasi berbagai sumber ekonomi gagal berkembang dalam dunia bisnis.

Tiga fenomena di atas merefleksikan bahwa tata kehidupan global selain telah menciptakan berbagai kesempatan dan peluang baru, juga melahirkan tantangan dan problema baru. Harapan semula tentang sebuah tatanan dunia baru, suatu *new world order* yang --diandaikan-- lebih damai, adil, dan memberikan kesejahteraan bagi semua, ternyata tidak terwujud. Sebaliknya, kenyataan menunjukkan bahwa masyarakat internasional terlanjur dihadapkan pada apa yang dapat dilukiskan sebagai *a new world disorder*, suatu keadaan dunia yang di

samping mencatat kemajuan-kemajuan, ternyata masih sarat pula dengan konflik dan kemelut, ketidakadilan, dan ketidakpastian.

Situasi *a new world disorder* tersebut telah mendorong lahirnya pemikiran untuk melakukan perubahan secara mendasar terhadap mekanisme, praktik, dan tata cara para aktor mengelola berbagai sumber daya. Pemerintah yang sebelumnya merupakan aktor tunggal dalam menentukan pengelolaan sumber daya publik, kini harus bermitra dan bersinergi dengan aktor-aktor penentu yang lain, yakni *warga negara* dan *sektor swasta*. Spirit inilah yang akhirnya melandasi berkembangnya gagasan *Good Governance* menjadi sebuah paradigma kebijakan pembangunan.

Perkembangan *Good Governance* di Indonesia juga tidak bisa dipisahkan dari konstelasi ekonomi politik global tersebut. Gagasan *Good Governance* mengalami pertumbuhan pesat setelah Soeharto ditaklukkan secara serempak baik oleh kekuatan *keuangan global* maupun meluapnya *gelombang gerakan pro-demokrasi* di Indonesia tahun 1998. Tumbang rezim Soeharto merupakan sebuah bukti mengenai kondisi yang terbentuk dari interaksi intensif antara tiga fenomena di atas dalam tata ekonomi politik global.

Dalam konteks Indonesia, krisis ekonomi politik merupakan contoh nyata rapuhnya dasar-dasar institusi pengelolaan sumber daya. Pemerintah yang ditopang oleh kekuatan militer dan “kekuatan uang” telah menjadi *predator* yang amat rakus dalam melahap segenap sumber daya yang ada dalam masyarakat. Proses pengambilan keputusan publik sama sekali tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat yang seharusnya difasilitasi dan menjadi tujuan dari pembangunan justru dikorbankan *atas nama* pembangunan.

Kondisi semacam itu telah menjadikan gagasan *Good Governance* relevan berkembang menjadi rujukan paling aktual dalam rangka memperbaiki tata pemerintahan di Indonesia. Konsep-konsep *Good Governance* didiseminasikan secara luas kepada berbagai komunitas akar-rumput. Berbagai rumusan, kriteria, indikator, dan instrumentasi *Good Governance* menjadi *sumber ilham* bagi berbagai gerakan aksi pembaharuan tata pemerintahan di Indonesia.

Gerakan *Good Governance* tersebut bisa dimanifestasikan pada dua tataran. *Pertama*, pada tataran pemberdayaan dan penguatan berbagai kelompok dalam masyarakat sipil agar dapat mengontrol dan berpartisipasi dalam seluruh proses penyelenggaraan negara. *Kedua*, tindakan advokasi serta kampanye untuk terjadinya perubahan pada bermacam kebijakan dan institusi (*institutional and policy reform*) dengan harapan dapat dipercepat terciptanya *Good Governance*.

Persoalan besar yang seringkali muncul dalam gerakan *Good Governance* adalah berlangsungnya bias-bias pemahaman atas spirit dari gagasan *Good Governance* itu sendiri. Gerakan itu cenderung secara pragmatis hanya terfokus pada sekadar mengimplementasikan berbagai rumusan, kriteria, indikator, dan instrumentasi *Good Governance* tepat seperti deskripsi tekstualnya.

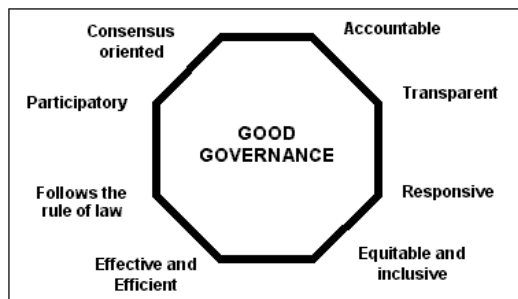
Dalam rangka mengeliminasi merajalelanya kecenderungan pragmatisme dan “pendangkalan” gerakan *Good Governance* tersebut, setiap simpul gerakan di Indonesia perlu memahami hal-hal berikut: spirit yang sesungguhnya membingkai gagasan *Good Governance*; siapa aktor kunci dalam penerapan paradigma *Good Governance*; bagaimana prinsip maupun etos yang seharusnya dikembangkan untuk membangun relasi antaraktor kunci tersebut; serta prasyarat apa yang dapat menjamin keberlanjutan gerakan *Good Governance* di Indonesia.

PRINSIP, MISI, DAN DEFINISI *GOOD GOVERNANCE*

Prinsip-prinsip yang membingkai upaya mewujudkan *Good Governance* meliputi: *kepastian hukum*, yang dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada hukum dan peraturan perundang-undangan, asas kepatuhan dan keadilan; *keterbukaan* yang mengisyaratkan adanya hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan oleh birokrasi pemerintah dengan tetap memperhatikan perlindungan hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara; *akuntabilitas publik* yang menentukan aspek pertanggungjawaban semua kegiatan birokrasi pemerintah kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi

negara; serta *profesionalitas* yang mengutamakan keahlian berlandaskan kompetensi, kode etik, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Good Governance merupakan sebuah model penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif dan efisien, dengan menjaga sinergi dan interaksi yang konstruktif antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Prinsip-prinsip *Good Governance* tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Good Governance memiliki dua misi, *pertama*, menciptakan dan memperluas arena demokrasi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. *Kedua*, membangun kapabilitas komponen pemerintah, swasta, dan masyarakat untuk mengelola maupun mendistribusikan barang-barang publik. Ini berarti bahwa pelakunya harus memiliki kompetensi dalam menyusun kebijakan dan membangun koordinasi antarpihak. Oleh karena itu, kemitraan antarmasyarakat, aparatur pemerintah, dan pengusaha dalam setiap tingkat pengambilan keputusan publik merupakan sebuah keniscayaan.

Secara konsisten pemikiran dan spirit tersebut telah menjadi rujukan berbagai pendekatan dan rumusan konseptual lembaga-lembaga donor internasional. Misalnya, *World Bank* (WB) yang mendefinisikan *Good Governance* sebagai *pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, serta pemerintahan yang bertanggung jawab pada publiknya*.

World Bank mengidentifikasi adanya 4 (empat) komponen utama dalam *governance*. *Pertama*, manajemen sektor publik pemerintah yang harus mampu

mengelola keuangan dan sumber daya manusia secara efektif melalui sistem budget yang tepat dan sistem pelaporan melalui peniadaan sektor-sektor yang tidak efisien. *Kedua*, tanggung jawab (*accountability*) aparat pemerintah yang seharusnya berlaku pada setiap tindakan mereka. Hal ini melibatkan sistem pelaporan dan audit yang efektif, desentralisasi, pertanggungjawaban kepada konsumen dan optimalisasi peran berbagai pihak dalam pemerintahan. *Ketiga*, kerangka hukum dalam pembangunan (*the legal framework for development*), yakni berlakunya peraturan dan adanya badan hukum yang independen untuk menyelesaikan masalah, dan terdapatnya mekanisme dalam mengupayakan perubahan peraturan, bila suatu peraturan sudah tidak sesuai lagi untuk mencapai tujuan. *Keempat*, informasi dan transparansi; terdapat 3 hal utama untuk meningkatkan kinerja *governance*, yaitu (a) informasi untuk mencapai efisiensi ekonomi; (b) transparansi untuk mencegah korupsi; (c) ketersediaan informasi umum untuk dapat dianalisis dan diperdebatkan, misalnya dalam pembentukan kebijakan, hubungan antara rakyat dan negara, antara penguasa dan peraturan, pemerintah (*government*) dan yang memerintah (*govern*). Yang utama dari hubungan ini adalah terdapatnya kredibilitas para politisi dan institusi pemerintah. Peningkatan kredibilitas maupun legitimasi pemerintah dilakukan melalui tanggung jawab (*accountability*), transparansi, bersikap responsif, *real participation* dan pemberdayaan kelompok masyarakat untuk ikut dalam konsultasi umum (*public consultation*).

Sedangkan UNDP mendefinisikan *governance* dari 2 (dua) aspek; (1) *secara teknis*, merupakan proses dan prosedur mobilisasi sumber daya, formulasi rencana, aplikasi teknis, dan alokasi sumber daya; (2) *secara representatif*, merupakan cara pengambilan keputusan yang meliputi partisipasi, tanggung jawab (*accountability*), dan pemberdayaan (*empowerment*). UNDP mengidentifikasi aktor-aktor dalam sistem pemerintahan yang berperan dalam menentukan *governance*, yaitu:

1. *Negara*, berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif.

2. *Sektor swasta*, mendorong terciptanya lapangan kerja dan pendapatan masyarakat.

3. *Masyarakat*, memfasilitasi interaksi sosial politik dan memobilisasi kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi sosial dan politik.

Overseas Development Administration (ODA) di Inggris mengidentifikasi 4 (empat) komponen yang mempengaruhi kualitas *governance*, yaitu:

1. *Pemerintah yang mempunyai legitimasi*: pemerintah yang bergantung pada keberadaan proses partisipasi dan dukungan dari mereka yang akan dipimpin.
2. *Tanggung jawab baik secara politis maupun berdasarkan tindakan aparat pemerintah*, yang tergantung pada ketersediaan informasi, kebebasan pers, pengambilan keputusan yang transparan, dan keberadaan mekanisme untuk memanggil individu dan organisasi untuk melaporkan tanggung jawab.
3. *Pemerintah yang kompeten* dalam memformulasikan kebijakan, keputusan yang tepat waktu, dan mengimplementasikannya secara efektif dalam bentuk penyediaan pelayanan dan fasilitas.
4. *Penghargaan terhadap hak asasi dan tunduk pada hukum yang berlaku* dapat memberi jaminan keamanan kepada setiap individu dan kelompok masyarakat untuk mewujudkan sebuah kerangka yang mendorong semua individu untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi dan sosial.

Secara lebih spesifik, *The Economic Development Institute* (EDI) of the *World Bank* telah memperkenalkan konsep yang disebut *pillars of integrity* dalam rangka penegakan *Good Governance*. Konsep sistem integritas nasional tersebut melibatkan 8 (delapan) lembaga yang disebut *pillars of integrity*, yaitu: (1) lembaga eksekutif, (2) parlemen, (3) lembaga kehakiman, (4) lembaga-lembaga pengawas ("*watchdog*" agencies), (5) media, (6) sektor swasta, (7) masyarakat sipil (*civil society*), dan (8) lembaga-lembaga penegakan hukum.

Formatted: Bullets and Numbering

Berdasarkan rumusan-rumusan tersebut, lahirlah beragam perangkat *assessment* dalam rangka menilai kualitas kinerja *governance* di suatu negara. Bagaimana kualitas kinerja *governance* pada gilirannya akan sangat mempengaruhi legitimasi sebuah negara dalam rangka mendapatkan bantuan luar negeri serta akses pasar global. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa paradigma *Good Governance* sudah menjadi semacam “etika global” yang tidak bisa ditawar lagi dalam pergaulan dunia.

***GOOD GOVERNANCE* DI INDONESIA**

Penelitian Booz-Allen & Hamilton (1999) menyatakan bahwa Indonesia menduduki posisi paling parah dalam hal indeks *Good Governance*, indeks korupsi, dan indeks efisiensi peradilan dibandingkan dengan beberapa negara di Asia Tenggara lainnya. Besarnya indeks *Good Governance* Indonesia hanya sebesar 2,88 di bawah Singapura (8,93), Malaysia (7,72), Thailand (4,89), dan Filipina (3,47). Indeks ini menunjukkan bahwa semakin rendah angka indeks, maka semakin rendah pula tingkat *Good Governance* (lihat Tabel).

Rendahnya indeks *Good Governance* di Indonesia didukung oleh hasil studi Huther dan Shah (1998) yang menyatakan bahwa Indonesia termasuk ke dalam kategori negara *poor governance*. Studi ini melihat *governance quality* dengan cara menghitung besarnya *governance quality index* pada masing-masing negara yang menjadi sampel. Indeks kualitas *governance* diukur dari: (1) *indeks partisipasi masyarakat*, (2) *indeks orientasi pemerintah*, (3) *indeks pembangunan sosial*, dan (4) *indeks manajemen ekonomi makro*.

TABEL *GOOD GOVERNANCE* DI ASIA TENGGARA 1999

<i>Negara</i>	<i>Indeks Efisiensi Peradilan</i>	<i>Indeks Korupsi</i>	<i>Indeks Good Governance</i>	<i>Kategori Kualitas Governance</i>
---------------	-----------------------------------	-----------------------	-------------------------------	-------------------------------------

Malaysia	9,00	7,38	7,72	<i>Good Governance</i>
Singapura	10,00	8,22	8,93	<i>Good Governance</i>
Thailand	3,25	5,18	4,89	<i>Fair Governance</i>
Filipina	4,75	7,92	3,47	<i>Fair Governance</i>
Indonesia	2,50	2,15	2,88	<i>Poor Governance</i>

Sumber: Booz-Allen & Hamilton, Alex Irwan (2000), dan Huther dan Shah (2000)

Senada dengan penelitian Booz-Allen & Hamilton (1999), *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC), sebuah lembaga yang berpusat di Hongkong melakukan survei terhadap pelaku bisnis asing (*expatriats*), menyimpulkan bahwa birokrasi Indonesia termasuk terburuk dan belum mengalami perbaikan berarti dibandingkan keadaan di tahun 1999, meskipun lebih baik dibandingkan keadaan Cina, Vietnam, dan India.

Di tahun 2000, Indonesia memperoleh skor 8,0 atau tak bergerak dari skor pada tahun 1999, dari kisaran skor yang dimungkinkan, yakni nol untuk terbaik dan 10 untuk terburuk. Skor 8,0 atau jauh di bawah rata-rata ini diperoleh dari pengalaman dan persepsi *expatriats* yang menjadi responden. Antara lain, menurut mereka, masih banyak pejabat tinggi pemerintah Indonesia yang memanfaatkan posisi mereka untuk memperkaya baik diri sendiri maupun orang-orang terdekat.

Para eksekutif bisnis yang disurvei PERC ini juga berpendapat, sebagian besar negara di kawasan Asia masih perlu menekan hambatan birokrasi (*red tape barriers*). Mereka juga mencatat beberapa kemajuan, terutama dalam hal tekanan terhadap birokrasi untuk melakukan reformasi. Reformasi, menurut temuan PERC, terjadi di beberapa negara Asia seperti Thailand dan Korea Selatan. Sepanjang tahun 2000 peringkat Thailand dan Korea Selatan membaik, meskipun di bawah rata-rata, yaitu masing-masing berperingkat 6,5 dan 7,5, dibandingkan peringkat tahun sebelumnya yang 8,14 dan 8,7. Pada 1999 hasil penelitian PERC

menempatkan Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi tertinggi dan sarat kronisme dengan skor 9,91 untuk korupsi dan 9,09 untuk kronisme dengan skala penilaian yang sama antara nol yang terbaik hingga sepuluh yang terburuk. Di tahun 2002 ini PERC juga mengumumkan hasil surveinya dan menempatkan Indonesia sebagai negara paling korup di Asia dengan tingkat skor **9,92**, angka terjelek bagi Indonesia sejak PERC melakukan survei pada tahun 1995.

Kondisi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang sangat memprihatinkan dan terbukti tidak bisa ditangani dengan baik oleh pemerintah Indonesia sendiri, telah mengundang peran serta UNDP melalui program-program bantuannya dalam menciptakan *Good Governance*. Program tersebut berupa proyek-proyek reformasi di bidang penegakan hukum, otonomi regional, penguatan kelembagaan legislatif, sistem pemilihan umum, birokrasi, corporate governance, dan penguatan masyarakat sipil. Sedangkan yang khusus menyangkut pembaruan sistem kepegawaian dan pelayanan masyarakat ditangani oleh *World Bank*.

Asia Development Bank (ADB) secara khusus bergerak dalam program tata pengatur dunia usaha. Agenda program UNDP yang secara khusus berkaitan dengan *Good Governance* adalah program *Breakthrough Urban Initiatives for Local Development* (BUILD), yang memperkenalkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dan mengandung unsur keterbukaan, kesempatan, tanggap terhadap pendapat, keterlibatan, partisipasi, maupun pertanggungjawaban. Perhatian yang begitu besar telah ditunjukkan oleh UNDP dan juga lembaga-lembaga internasional lainnya dalam upaya mewujudkan *Good Governance* di Indonesia.

RESPONS TERHADAP PARADIGMA *GOOD GOVERNANCE* DI INDONESIA

Para pendukung gagasan *Good Governance* di Indonesia berpendapat bahwa pranata-pranata dan mekanisme dalam *Good Governance* sangat

dibutuhkan untuk memfasilitasi tumbuhnya embrio gerakan pro demokrasi. Paradigma *Good Governance* sangat relevan untuk secara terus-menerus menggelindingkan proses demokratisasi. *Good Governance* diorientasikan untuk menata ulang berbagai peran serta pola relasi sehat antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.

Selain itu, paradigma *Good Governance* juga sangat diperlukan bagi terjadinya pembaharuan terhadap baik cara berpikir, etos, pola perilaku, kultur sosial maupun ekonomi dan politik di dalam masyarakat kita. Pembaharuan melalui pendekatan *Good Governance* merupakan salah satu langkah fundamental untuk merancang ulang berbagai perangkat keras dari sistem yang demokratis.

Prinsip-prinsip dalam *Good Governance* dapat menjadi kerangka acuan untuk memperbaiki kerusakan dasar-dasar institusional pengelolaan maupun distribusi berbagai sumber daya yang ada di dalam masyarakat. Transparansi dan akuntabilitas publik dalam alokasi sumber ekonomi merupakan prasyarat untuk memperbaiki kinerja institusi. *Good Governance* merupakan perangkat yang diperlukan untuk menata ulang berbagai aturan main dalam transaksi ekonomi, politik, maupun kebudayaan.

Dalam konteks pelaksanaan otonomi misalnya, *Good Governance* merupakan bingkai menuju proses *Democratic Desentralization*. Proses *Democratic Desentralization* hanya akan bisa berlangsung dengan baik jika berlangsung secara transparan, bertanggung jawab, dan mengikutsertakan semua pihak. *Stakeholders* yang berada pada posisi desentral harus diajak serta untuk berdialog dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan. *Civil society*, kelompok-kelompok LSM, pemuka masyarakat seharusnya terlibat dalam proses perencanaan berbagai program dan penetapan kebijakan-kebijakan negara lainnya.

Perwujudan *Good Governance* sangat relevan dengan kebijakan otonomi daerah yang mulai berlaku secara efektif pada tahun 2001. Otonomi daerah dapat membuka jalan bagi partisipasi masyarakat dalam mengelola sumber daya alam dan pelaksanaan pembangunan sehingga hasil-hasilnya dapat terdistribusi dan dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat secara proporsional. Menjadi catatan

penting bahwa pelaksanaan otonomi daerah akan berimplikasi pada pemerintah daerah (kabupaten dan kotamadya) yang akan lebih memiliki kewenangan dan sumber daya, lebih berperan dalam menentukan kebijakan, dan juga menjadi penanggung jawab.

Keleluasaan dalam mengembangkan jenis maupun bidang kewenangan tersebut membuat pemerintah daerah mau tidak mau harus meningkatkan -- bahkan mungkin mengubah-- kinerja untuk mencapai tingkat pertumbuhan dan perkembangan daerah dalam jangka panjang dan --harus-- berkelanjutan untuk menghapuskan kemiskinan. Ide-ide dalam *Good Governance* dapat dipakai dan dikembangkan menjadi landasan dalam menetapkan parameter untuk mencermati pelaksanaan maupun untuk mengevaluasi hasil nyatanya apakah benar-benar mampu menjawab kebutuhan-kebutuhan masyarakat di setiap daerah.

Melalui sudut pandang yang berbeda, para pengkritik paradigma *Good Governance* menengarai bahwa apa yang dilakukan oleh lembaga-lembaga donor internasional lebih merupakan sebuah skenario bagi terwujudnya arena global “sebagai jalan raya ekonomi bebas hambatan.” Karena itu, agenda *Good Governance* cenderung dikemas untuk merekayasa terjadinya privatisasi berbagai fungsi yang diperankan negara. Agenda *Good Governance*, pemberlakuan perlindungan hak milik intelektual, penghapusan subsidi maupun program proteksi rakyat, deregulasi, penguatan *civil society*, program anti-korupsi, dan lain sebagainya hanyalah merupakan upaya strategis kaum neo-liberalis untuk menyingkirkan segenap hambatan bagi investasi maupun rintangan pelaksanaan pasar bebas.

Contoh yang paling aktual, misalnya, penyusunan kesepakatan dan konvensi dengan WTO, TNC (*Trans National Company*) berhasil menyingkirkan kebijakan nasional --dalam berbagai bidang-- yang menghambat ekspansi kapital, ekspansi investasi, proses produksi, dan pemasaran global. Kebijakan negara yang harus direformasi mencakup kebijakan di bidang pertanahan, perpajakan dan investasi, serta hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Agar negara-negara mematuhi kebijakan itu, Bank Dunia dan IMF selalu menerapkan *structural adjustment program* (program penyesuaian struktural)

yang secara --hampir-- absolut dikaitkan dengan jumlah hutang. Dengan demikian, semua reformasi kebijakan negara miskin dimaksudkan sebagai pelicin “jalan” untuk memudahkan TNC beroperasi. Perubahan kebijakan nasional yang memihak TNC ini justru memiskinkan rakyat kecil karena proses terampasnya berbagai sumber daya alam secara terus-menerus.

Langkah-langkah tersebut sangat sejalan dengan slogan-slogan yang dikumandangkan oleh *The Neo-Liberal Washington Consensus* yang sebagian besar anggotanya terdiri dari *pembela-pembela ekonomi swasta terutama wakil para perusahaan-perusahaan besar yang mengontrol dan menguasai ekonomi internasional serta memiliki kekuasaan untuk mendominasi penguasaan jalur informasi kebijakan dalam bentuk mobilisasi opini publik*. Slogan-slogan tersebut berbunyi: “*Liberalisasikan perdagangan dan keuangan,*” “*Biarkan pasar menentukan harga,*” “*Akhiri inflasi, stabilkan ekonomi-makro, dan privatisasi,*” “*Pemerintah harus menyingkir karena menghalangi jalan.*” Beberapa prinsip yang mendasari slogan kalangan neo-liberal adalah: *pertama*, membebaskan perusahaan swasta dari campur tangan pemerintah, misalnya dengan menjauhkan pemerintah dari campur tangan di bidang perburuhan, investasi harga, serta membiarkan perusahaan mengatur diri sendiri untuk tumbuh dengan menyediakan kawasan pertumbuhan. *Kedua*, menghentikan subsidi negara kepada rakyat karena bertentangan dengan prinsip pasar dan persaingan bebas. Negara harus melakukan swastanisasi terhadap semua perusahaan negara karena perusahaan negara dibuat untuk melaksanakan subsidi negara pada rakyat. Ini juga menghambat persaingan bebas. *Ketiga*, menghapuskan ideologi “kesejahteraan bersama” dan pemilikan komunal seperti yang masih banyak dianut oleh masyarakat “tradisional” karena menghalangi pertumbuhan. Menyerahkan manajemen sumber daya alam kepada ahlinya, bukan kepada masyarakat “tradisional” (sebutan bagi komunitas adat) yang tidak mampu mengelola sumber daya alam secara efektif dan efisien.

Dari dua kelompok yang pro dan kontra terhadap ide-ide dan paradigma *Good Governance* tersebut, terdapat juga pendapat kelompok ketiga. Kelompok ketiga ini pada prinsipnya sangat mendukung ide-ide dan semangat yang ada dalam *Good Governance*, namun mereka menolak terjadinya “penjiplakan” atau

“pencontekan” pendekatan yang dilakukan oleh negara-negara lain. Pendekatan yang sekadar mengkopi praktik yang baik (*best practices*) dari negara lain bukanlah suatu pendekatan yang tepat untuk perbaikan birokrasi dalam pembaharuan *governance*, jika kapasitas domestik sendiri sesungguhnya masih lemah.

Lemahnya kapasitas negara (*state capacity*) menjadi ganjalan utama untuk mengubah perilaku para elite politik agar secara sadar mau memberikan dukungan terhadap program perbaikan *governance*. Tidak adanya aturan main dan pemisahan yang jelas antara peranan sektor pemerintah dalam mengatur ekonomi dan peranan swasta dalam aktivitas usaha merupakan sinyal adanya kelemahan fundamental pada kapasitas negara.

Terutama kasus merajalelanya korupsi di Indonesia, misalnya, pembaharuan administratif dan hukum saja dipastikan tidak akan memadai untuk memerangi apa yang sering disebut sebagai *grand corruption*, atau disebabkan situasi korupsi yang sudah mencapai tahapan endemik. Diperlukan suatu *policy capacity* yang mampu memerangi korupsi endemik, serta adanya pengertian yang mendalam di antara para elite politik, ekonomi, kebudayaan, militer, dan birokrasi.

Hasil studi di Thailand, Vietnam, dan Malaysia, yang disinyalir memiliki kelemahan besar dalam kapasitas kelembagaan cukup membuktikan pentingnya upaya memperkuat “kapasitas negara.” Tentulah untuk itu dibutuhkan kepemimpinan dan kehadiran pemimpin yang kuat. Mantan Perdana Menteri Thailand Anand Panyarachun, salah seorang penyusun rancangan konstitusi baru negara yang telah diterapkan pada 1997, juga menekankan perlunya pemimpin yang kuat tetapi demokratis dalam mengembangkan *Good Governance*. Demokratisasi bukanlah sistem yang gratis. Indonesia, seperti pernah dikritik oleh Perdana Menteri Malaysia Mahathir Muhammad, ‘terlalu maju’ dalam proses demokratisasi, dan banyak analis lain menilai liberalisasi ekonomi politik telah kebablasan di saat kelembagaan pada berbagai sektor belum siap. Akibatnya, Indonesia mengalami krisis di dua sisi sekaligus: krisis ekonomi dan krisis politik.

Martin Painter, seorang peneliti pada *Research Institute for Asia and The Pacific*, Universitas Sidney, Australia menyatakan bahwa pembaharuan tata pemerintahan haruslah berfokus pada *penguatan kapasitas negara, kapasitas kebijakan, dan kapasitas administrasi* secara simultan. Peningkatan kapasitas administrasi terkait dengan upaya meningkatkan efisiensi pengelolaan sumber-sumber daya serta efektivitas semua proses administrasi pemerintahan termasuk pelayanan publik maupun penegakan hukumnya. Peningkatan kapasitas kebijakan berhubungan dengan kompetensi dalam proses pengambilan keputusan serta dalam menentukan arah strategis setiap kebijakan yang diambil. Sedangkan penguatan kapasitas negara terkait dengan kualitas kepemimpinan yang kuat, kredibel, visioner, dan kompeten, serta adanya konstitusi yang beorientasi pada semangat perwujudan *Good Governance*.

Dalam kasus Indonesia, Megawati bukanlah pemimpin kuat. Banyak pihak menanam saham dalam proses naiknya Megawati menjadi presiden pada Sidang Istimewa MPR Agustus lalu. Mega berutang budi pada TNI, Polri, dan partai-partai politik. Pada saat ini sangat sulit dan berisiko untuk menarik TNI dari dunia bisnis. Perwujudan *Good Governance* masih jauh dari yang diharapkan. Para penjahat BLBI akan lenggang kangkung, kasus-kasus Bulog akan menguap, dan pelanggaran-pelanggaran HAM akan terlupakan. Dalam kondisi seperti ini, yang paling mungkin untuk melakukan tekanan kepada ketidakbecusan penyelenggara negara --supaya bersedia berubah-- adalah aktor-aktor non-pemerintah seperti LSM, perusahaan-perusahaan multinasional, media massa, dan “*civil society*” pada umumnya.

Pendapat ketiga inilah yang cenderung lebih relevan untuk dijadikan pilihan strategis dalam rangka menerapkan gagasan-gagasan *Good Governance*. Tanpa adanya proses pengembangan kapasitas negara, gagasan-gagasan, dan semangat *Good Governance* hanya akan menjadi “proyek sesaat” yang tidak memiliki daya gerak menuju pembaharuan tata pemerintahan di Indonesia. Tanpa perubahan konstitusi, tidak mungkin akan terjadi proses redefinisi visi dan reposisi peran serta antara kekuatan *state, civil society, dan private sector*.

SIMPUL-SIMPUL REFLEKSI

Good Governance merupakan sebuah paradigma pembangunan yang lahir di tengah-tengah terjadinya *a new world disorder* dalam tata kehidupan global. Dengan tetap memperhatikan berbagai kritik yang ada, dapat ditemukan simpul-simpul refleksi sebagai berikut:

1. Spirit (semangat dasar) yang mendasari lahirnya paradigma *Good Governance* adalah upaya menciptakan aturan main yang lebih demokratis antara *state*, *civil society*, dan *private sector* dalam pengelolaan sumber daya. Ketiga institusi itu harus mampu membangun *arena hidup bersama* yang dibingkai oleh prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, partisipasi, akuntabilitas, keadilan, dan persamaan hak.
2. *Good Governance* hanya dapat terwujud dan terjadi manakala *state*, *civil society*, dan *private sector* percaya bahwa “*pengambilan keputusan publik*” merupakan sebuah keniscayaan. Merupakan catatan penting, masing-masing pelaku seharusnya memiliki etos profesionalisme, kompetensi, komitmen, kerja sama, integritas, dan kehendak kuat untuk saling memberdayakan.
3. Prospek keberhasilan gerakan *Good Governance* di Indonesia mensyaratkan terpenuhinya dua hal yang amat mendasar. *Pertama*, adanya *konstitusi* yang menjamin perwujudan visi dan semangat *Good Governance* serta kualitas kepemimpinan yang kuat, *credible*, kompeten, dan mampu mengelola relasi yang sehat antara *state*, *civil society*, dan *private sector*. Amandemen konstitusi adalah langkah elementer yang harus ditempuh dalam rangka menata ulang struktur peran dan pola hubungan antara berbagai pilar penyangga perwujudan *Good Governance* di Indonesia. Tanpa menempuh langkah tersebut, dapat dipastikan bahwa gagasan *Good Governance* hanya akan

menjadi jargon kosong yang hampa makna. Tanpa adanya redefinisi dan reformulasi visi dalam konstitusi, berbagai agenda perwujudan *Good Governance* yang didanai oleh berbagai lembaga donor akan sia-sia, bagaikan *menambal baju lama yang koyak dengan kain yang baru*. Pemberhalaan konstitusi dalam rangka melindungi agenda kepentingan pelanggaran kekuasaan merupakan manifestasi dari kualitas kepemimpinan yang rapuh, dangkal, dan kontra produktif terhadap semangat *Good Governance*.

Kedua, terdapatnya modalitas sosial yang dapat diandalkan sebagai penopang gerakan *Good Governance* di Indonesia. Suatu kelompok masyarakat disebut memiliki modal sosial bila di dalam dirinya berkembang elemen kepercayaan yang mendorong kerja sama antar-anggotanya untuk mencapai tujuan bersama. Kepercayaan yang dibangun *bukan* mendasarkan diri pada ikatan primordial yang sempit, namun pada ikatan *civility* seperti penghormatan akan pluralitas dan menjunjung tinggi toleransi.

Pengembangan modalitas sosial semacam ini dapat membentuk arena publik sebagai *public podium*, mimbar pertukaran argumentasi dan ekspresi politik secara damai. Selain itu, bukankah di dalam masyarakat juga terdapat nilai-nilai maupun mekanisme budaya yang dapat dilipatgandakan menjadi modal sosial penopang gerakan *Good Governance*?

DAFTAR RUJUKAN

- Arif Budisusilo. 2001. "Reformasi Governance Tak Cukup Mencontek dari Luar" dalam *Bisnis Indonesia*, 21 Juni 2001.
- Asian Development Bank (ADB). 1999. "Good Governance and Anticorruption: The Road Forward for Indonesia." Makalah yang disajikan pada *Pertemuan ke-8 Consultative Group on Indonesia*, 27-28 Juli 1999 di Paris.

- Achwan, Rochman. 2000. "Good Governance: Manifesto Politik Abad Ke-21," dalam *Kompas*, Rabu 28 Juni 2000.
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Huntington, Samuel P. dan Joan M. Nelson. 1990. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, terj. Sahat Simamora. Jakarta: Rineke Cipta,.
- Irwan, Alexander. 2000. "Clean Government dan Budaya Bisnis Asia," dalam *Jurnal Reformasi Ekonomi*, Vol. 1 No. 1 Januari – Maret 2000, hal. 56 – 63.
- National Commission on Human Rights. 2000. *Human Rights, Governance and Civil Society*. Jakarta: National Commission on Human Rights.
- Priyono, Herry B. 2002. "Tiga Poros Indonesia" dalam *Kompas*, Rabu, 9 Januari 2002.

MEMBANGUN PARTISIPASI MELALUI TRANSPARANSI ANGGARAN

*Joe Fernandez*¹

ABSTRAK

THIS ARTICLE ATTEMPTS TO DISCUSS THE IMPORTANCE OF OUR CONCERN ABOUT BUDGET TRANSPARENCY IN DEVELOPING DEMOCRACY. THE TRANSITION SINCE THE FALL OF NEW ORDER REGIME HAS BROUGHT SOME HOPES. NEVERTHELESS, MANY THINGS RELATED TO POLITICAL PARTICIPATION, ESPECIALLY IN DETERMINING THE PRIORITY OF THE STATE'S BUDGET ALLOCATION, ARE OFTEN IGNORED. THE INVOLVEMENT OF THE CIVIL SOCIETY IN THE PROCESS OF BUDGET POLICY-MAKING BECOMES A STRATEGIC ENTRY POINT IN DEVELOPING EFFECTIVE POLITICAL PARTICIPATION. ALTHOUGH SYSTEMIC CONSTRAINTS IN POLITICAL PROCESS OFTEN MAKE IT HARD FOR PARTICIPATION, THE STRUGGLE TO UNVEIL THE BUDGETING PROCESS BECOMES A MUST TO HAVE CLEAN AND GOOD GOVERNANCE.

PENGANTAR

Dalam masa setahun lebih diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN telah nampak berbagai polemik di sekitar pelaksanaan otonomi daerah. Polemik terakhir adalah mengenai penyimpangan di sekitar penggunaan Dana Alokasi Umum (DAU) dan kuatnya tekanan agar dilakukan pelaksanaan yang konsisten terhadap upaya meminimalisasi praktik korupsi. Tekanan agar ada kejelasan dalam komitmen

¹ Peneliti pada Institute for Policy and Community Development Studies (IPCOS) di Jakarta dan anggota komite pengarah Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA).

politik pemerintahan Megawati Soekarnoputri sudah sering disampaikan. Namun, masih banyak keraguan bahkan kegamangan mengenai bagaimana sebuah transisi demokrasi dapat berjalan dengan lancar sesuai amanat reformasi. Hal ini terutama menyangkut sejauh mana masyarakat dapat mengontrol pemerintah, pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara, merupakan salah satu contoh. Peraturan tersebut begitu rinci menjelaskan tentang bagaimana rakyat memiliki hak untuk memperoleh informasi mengenai penyelenggaraan negara. Dengan kata lain, jaminan terhadap transparansi penyelenggaraan negara sudah dicanangkan.

Banyak hal telah terjadi selama proses transisi demokrasi di Indonesia menyusul tumbangnya rezim Orde Baru. Arti reformasi dalam bentuk janji-janji dan harapan-harapan yang diberikan oleh para petinggi negara begitu penting. Namun, masih banyak hal tidak dapat dipenuhi. Kampanye terhadap produk perundang-undangan pascaOrde Baru pada awalnya telah membangkitkan semangat dan harapan besar dari sebagian rakyat dan pemerintahan di daerah. Reformasi hukum melalui produk UU yang demikian banyak selama pemerintahan singkat Presiden B.J. Habibie menjadi suatu *panacea*. Bahkan terdapat anggapan bahwa pengesahan berbagai UU pada masa itu sebagai lonjakan besar (*big bang*) bagi demokrasi dan kesejahteraan sosial di Indonesia. Memang proses demokratisasi di Indonesia telah menjadi eksperimen besar-besaran yang banyak diamati oleh berbagai negara di Asia dan Dunia Ketiga.

MEMBANGUN PARADIGMA BARU

Persoalan sesungguhnya dari penyimpangan anggaran selama ini bukan hanya pada penghitungan alokasi anggaran tetapi lebih pada masalah mekanisme politik dalam proses pengambilan keputusan dan partisipasi masyarakat. Penentuan belanja dalam APBD di banyak daerah, misalnya, sering tidak mengacu pada prinsip keefisienan alokasi (*allocative efficiency*) yang seharusnya memberi prioritas pada kebutuhan mendesak masyarakat dan kegiatan strategis

untuk menggerakkan perekonomian masyarakat. Keputusan untuk menajamkan prioritas sering mengabaikan suara masyarakat karena tumbuhnya semacam konspirasi antara kalangan eksekutif (pemerintah daerah) dan lembaga legislatif (DPRD). Hal ini bahkan sering kali mengangkangi nalar publik.

Bagian terbesar masyarakat di Indonesia belum memahami bahwa anggaran negara, baik di tingkat nasional ataupun subnasional (provinsi, kabupaten, kota atau desa), sangat berpengaruh pada kehidupan sosial, ekonomi dan politik sehari-hari. Setidaknya, anggaran negara menjadi lokomotif untuk menggerakkan ekonomi rakyat, utamanya di negara yang perekonomiannya masih mengandalkan peran negara. Penyebab kurangnya perhatian masyarakat terhadap anggaran antara lain adalah karena ketidakpedulian masyarakat itu sendiri dan tiadanya akses untuk memperoleh informasi yang memadai bagi semua lapisan masyarakat.

Pertama-tama, hal itu dapat ditelusuri dari kurang antusiasnya reaksi atau tanggapan masyarakat terhadap pengumuman anggaran baik di tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. Hal kedua adalah karena ketertutupan pemerintah untuk memberikan informasi yang rinci pada masyarakat, bahkan cenderung enggan mengumumkan dan mempublikasikannya secara luas. Kedua hal tersebut merupakan warisan paradigma politik masa lalu yang menganggap bahwa aparatur negara merupakan entitas yang paling tahu mengenai seluk-beluk anggaran. Partisipasi masyarakat dalam hal ini dinilai akan mengganggu proses perencanaan keuangan yang teknis dan bahkan penyusunan anggaran dianggap sebagai wilayah yang steril dari campur tangan masyarakat. Paradigma ini sekarang telah disingkirkan karena peran anggaran bukan saja mengalokasikan dana tetapi menunjukkan pula komitmen politik pemerintah terhadap suatu kegiatan di dalam masyarakat. Anggaran adalah pintu masuk (*entry point*) yang paling strategis untuk meningkatkan posisi tawar negara dan masyarakat sipil yang peduli dengan masalah kemasyarakatan secara struktural.

Anggaran dan Partisipasi Politik

Warga masyarakat sipil dapat memberikan analisis dan informasi yang dapat diandalkan (*credible*), membuka akses yang luas bagi anggota yang lain, dan memberikan sumbangan pemikiran bagi debat tentang anggaran pada saat yang tepat. Tentu saja peran ini harus ditujukan untuk mempengaruhi bagaimana isu-isu anggaran diarahkan, bagaimana membangun prioritas yang sesuai dengan tuntutan kaum miskin, dan keputusan yang berpihak pada yang tertindas. Penentuan prioritas, bahkan sering ditandai dengan besarnya anggaran yang dialokasikan, menjadi indikator komitmen pemerintah terhadap masalah dan kebutuhan nyata dalam masyarakat. Sebab itu kepedulian pemerintah terhadap penderitaan masyarakat harus pula ditandai dengan penajaman prioritas untuk memperkuat kemampuan masyarakat miskin dan tersingkir. Perubahan cara pandang harus dilakukan dan dapat dimulai dengan pemikiran yang kritis dan cermat dari masyarakat sipil untuk memahami anggaran.

Ada banyak alasan bagi kita untuk lebih mencermati anggaran pemerintah dalam rangka membangun tatanan politik yang demokratis dalam situasi keterpurukan saat ini. *Pertama*, dengan kondisi pemerintahan masa transisi yang masih sangat dipertanyakan, ke mana kebijakan strategi sosial dan ekonomi, utamanya upaya anti kemiskinan, akan diarahkan. Hal ini berarti bahwa belum ada kejelasan proses bagaimana negara akan membiayai program-programnya untuk mensejahterakan rakyatnya. Khususnya, bagaimana memperoleh dana yang memadai untuk membiayai program-program bantuan bagi masyarakat yang miskin dan rentan. Gejala ketidakpastian ekonomi dan politik akhir-akhir ini mendesak pemerintah untuk lebih pragmatis melihat keterbatasannya dan meninjau ulang langkah strategis yang harus diambil.

Kedua, belum ada kejelasan tentang siapa yang menanggung beban sosial dan ekonomi dari belanja pemerintah yang seharusnya lebih adil dan didasari pada kemampuan membayar dari setiap individu warganegara. Pembayaran hutang negara yang sudah membebani bagian terbesar belanja negara mengakibatkan semakin banyak program yang memihak rakyat miskin dikurangi atau dibatalkan sama sekali. Kondisi semacam ini tentu saja akan menjadi bumerang bagi kredibilitas suatu pemerintahan yang absah.

Ketiga, untuk menunjang semangat partisipasi yang semakin meluas di masa depan, maka peran masyarakat sipil harus lebih besar dalam setiap proses pengambilan keputusan yang strategis, khususnya penentuan prioritas kegiatan pemerintah dan alokasi anggarannya. Tidak adanya partisipasi yang demokratis menjadi pertanda bahwa kegiatan yang disusun pemerintah tidak memiliki semangat kebersamaan dan berakibat pada rendahnya tingkat kepercayaan rakyat pada pemerintah.

Kendala Sistemik dalam Partisipasi

Desakan untuk berpartisipasi secara lebih efektif dalam proses penetapan prioritas anggaran sering menemui banyak kendala baik yang bersifat instrumental maupun kelembagaan. Penelitian IPCOS pada tahun 2001 yang berlangsung di 10 (sepuluh) daerah setingkat kabupaten dan kota memperlihatkan adanya kerentanan mekanisme partisipasi politik yang dapat menampung aspirasi rakyat untuk ikut serta dalam proses menetapkan keputusan publik. Penelitian yang dilakukan selama 6 bulan telah menggabungkan berbagai instrumen penelitian yaitu, kajian analisis isi terhadap media lokal, wawancara mendalam terhadap lebih kurang 60 orang elit lokal, survei sampel terhadap 1000 responden, dan kajian dokumen (APBD dan peraturan daerah). Penelitian menghasilkan beberapa penemuan yang menarik untuk dijadikan evaluasi awal terhadap proses desentralisasi di Indonesia.

Temuan yang cukup jelas adalah bahwa mekanisme kontrol publik baik melalui lembaga politik seperti partai politik dalam proses pengambilan keputusan suatu kebijakan publik masih terlalu lemah. Kelemahan yang menonjol terletak pada masih kuatnya peranan tokoh tradisional dalam masyarakat dalam menyampaikan kepentingan publik dibandingkan partai politik sebagai pranata politik modern dalam proses demokrasi. Demikian pula pembentukan opini publik oleh media massa yang masih terlalu jauh dari agenda kebutuhan nyata rakyat. Bahkan terdapat kecenderungan bias media terhadap kepentingan masyarakat di perkotaan dibandingkan masyarakat di pedesaan atau daerah terpencil.

Kebanyakan keputusan kebijakan publik berlangsung tanpa proses konsultasi publik dan terjadi transaksi politik dalam ketertutupan sebagaimana

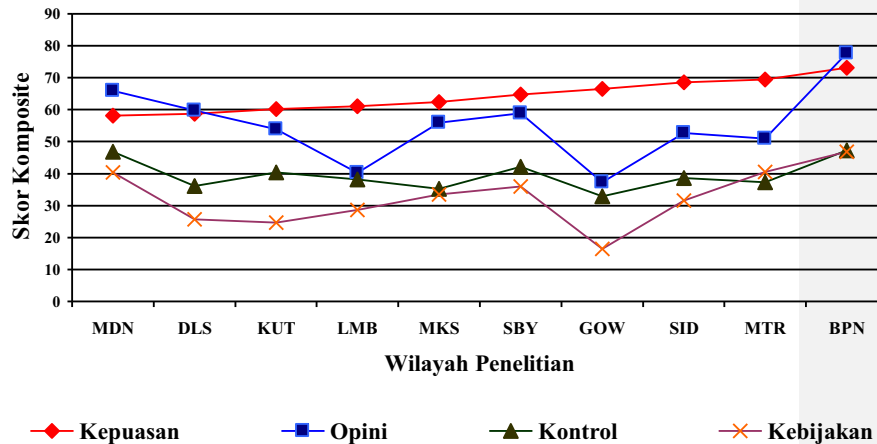
terjadi pada rezim otoriter di masa lampau. Pendulum kekuasaan yang kini mengarah ke lembaga legislatif tidak sepenuhnya berpihak pada kepentingan rakyat, tetapi justru menumbuhkan oligarki baru yakni, aliansi antara kalangan elite eksekutif dan legislatif di tingkat lokal.

Penelitian di Provinsi Sumatera Utara (Kabupaten Deli Serdang dan kota Medan), Jawa Timur (Kabupaten Sidoarjo dan kota Surabaya), Kalimantan Timur (Kabupaten Kutai Kartanegara dan kota Balikpapan), Sulawesi Selatan (Kabupaten Gowa dan kota Makassar), dan Nusa Tenggara Barat (Kabupaten Lombok Barat dan kota Mataram) memperlihatkan bahwa proses perbaikan mutu layanan publik sebagai salah satu tujuan keberhasilan demokratisasi dan desentralisasi masih belum banyak diperhatikan. Dengan menggabungkan sejumlah variabel menjadi beberapa indeks komposit, penelitian membuktikan bahwa faktor-faktor kelembagaan politik tidak cukup signifikan mempengaruhi kepuasan masyarakat terhadap keseluruhan proses desentralisasi di daerahnya.

Grafik Kepuasan Publik dan Variabel Pranata Politik memberikan gambaran bahwa *kontrol publik*, *opini publik*, dan *kebijakan publik* sebagai unsur dalam pranata politik tidak secara signifikan mempengaruhi tingkat kepuasan publik dalam menerima layanan publik. Hal ini berarti bahwa kepuasan publik cenderung tidak sejalan dengan proses politik yang terjadi di daerah penelitian. Analisis juga mengungkapkan tentang lemahnya korelasi antara variabel proses politik dengan tingkat kepuasan publik. Karena kepuasan atas mutu layanan publik bersifat subyektif dan berdasarkan persepsi responden, maka untuk menjamin kemudahan pengukuran dan obyektifitas penilaian, sejumlah variabel yang diteliti menggunakan indikator pertanyaan yang dapat diukur (*measurable indicator*) dalam dimensi jumlah, waktu, dan satuan tertentu.

GRAFIK : KEPUASAN PUBLIK DAN VARIABEL PRANATA POLITIK

Kecenderungan Antardaerah



Hasil uji korelasi dengan koefisien Pearson juga memperkuat argumentasi tersebut. Tabel Koefisien Pearson di bawah ini menunjukkan bahwa hubungan antara variabel yang berdimensi politik dengan tingkat kepuasan publik memang sangat kecil atau tidak signifikan secara statistik. Nilai koefisien hubungan antara kepuasan publik dengan opini publik maksimum 0,249 (Kutai Kartanegara) dan minimum 0,065 (Balikpapan). Nilai negatif pada koefisien Pearson menunjukkan arah kecenderungan yang berbanding terbalik. Sementara itu, koefisien Pearson hubungan antara kepuasan publik dengan kontrol publik bernilai maksimum 0,750 (Makassar) dan minimum 0,038 (Gowa). Hubungan antara kepuasan publik dengan kebijakan publik memiliki nilai koefisien berkisar antara 0,473 (Kutai) sebagai nilai maksimum dan 0,062 (Gowa) sebagai nilai minimum.

TABEL KOEFISIEN PEARSON

HUBUNGAN ANTARA KEPUASAN PUBLIK DENGAN VARIABEL BEBAS

Variabel	MDN	DLS	KUT	LMB	MKS	SBY	GOW	SID	MTR	BPN
Kp - Op	0,066	0,208	0,249	0,120	0,083	-0,089	-0,118	-0,031	0,200	0,065
Kp - Kb	0,128	0,226	0,473	-0,125	0,134	-0,086	-0,062	-0,166	0,215	-0,067
Kp - Sl	0,315	0,514	0,641	0,394	0,418	0,402	0,499	0,251	0,427	0,449
Kp - Kl	-0,073	0,003	0,348	-0,299	-0,026	0,068	0,169	-0,075	-0,061	0,088
Kp - Kt	0,112	0,110	0,413	-0,119	0,750	-0,245	0,038	-0,232	-0,065	-0,072

Bukti analisis dari penelitian tersebut telah memberikan gambaran secara sederhana bahwa proses partisipasi dalam praktik pengambilan keputusan sehari-

hari tidak terjadi. Dapatlah dibayangkan bagaimana kendala yang dihadapi untuk membangun partisipasi dalam kebijakan anggaran di daerah dengan mengacu pada praktik pembuatan kebijakan yang lazim dilakukan. Opini publik yang sering kali beragam dan provokatif tidak pernah menjadi bahan pertimbangan para pengambil keputusan. Lemahnya kontrol publik dalam proses pembuatan kebijakan juga telah menyebabkan terjadinya situasi 'jauh panggang dari api'. Banyak kebijakan yang diputuskan tidak didasarkan pada kebutuhan masyarakat karena lemahnya mekanisme yang tersedia. Antusiasme masyarakat dan media membangun opini publik ternyata tidak mengubah paradigma para pengambil kebijakan di tingkat lokal. Itulah yang menyebabkan terjadinya kekecewaan dari sebagian masyarakat yang menjadi responden penelitian.

TRANSPARANSI ANGGARAN DAN GERAKAN ANTI KEMISKINAN

Proses transisi demokrasi pada dasarnya membutuhkan sejumlah prasyarat untuk dapat mencapai sasarannya yaitu mensejahterakan rakyat. Ada dua prasyarat penting. *Pertama*, terbentuknya partisipasi aktif dalam proses penganggaran sebagai inti dari *broadbase decision making process* yang sekaligus mencerminkan legitimasi yang kuat. *Kedua*, secara inheren muncul semangat akuntabilitas para pengambil keputusan untuk mendukung peningkatan kinerja sektor publik.

Partisipasi aktif hanya dapat terjadi bila transparansi dan mekanisme keikutsertaan masyarakat jelas dan mudah dipahami. Sedangkan akuntabilitas hanya dapat dikembangkan bila arus informasi dua arah antara elite dan massanya (konstituen) terjadi dengan lancar. Namun, nampak bahwa transparansi dan arus informasi menjadi komoditas yang sangat mahal harganya. Arus informasi, baik yang bersifat kontrol maupun keluhan dari masyarakat, ternyata sangat sukar untuk dapat menjadi isu yang diperhatikan para elite politik, apalagi untuk dapat menjadi agenda kebijakan sebagaimana dibuktikan oleh hasil penelitian. Kesulitan memasukkan agenda masyarakat dalam agenda para pengambil kebijakan sering

pula dihambat oleh kecenderungan melakukan penyimpangan kekuasaan (*power abuse*). Arogansi sebagai penguasa baik di lembaga eksekutif maupun legislatif menjadi praktik yang sering muncul dalam era reformasi.

Di banyak negara yang mengalami transisi demokrasi memang ditemukan mekanisme yang lemah dan tidak memadai bagi rakyat untuk memantau dan mengevaluasi desentralisasi. Tetapi perbaikan terhadap akuntansi dan laporan keuangan negara pada publik akan mengurangi penyimpangan kekuasaan dalam pengambilan keputusan penting seperti anggaran belanja di sektor publik. Sudah sangat mendesak untuk lebih memperhatikan terbentuknya mekanisme evaluasi dan pemantauan terhadap kapasitas pemerintah daerah untuk melakukan penajaman prioritas pada anggaran belanjanya. Tentu saja mekanisme tersebut harus melibatkan masyarakat sebagai pemilik legitimasi dan aset publik yang dikelola oleh pemerintah daerah. Tanpa mekanisme yang bersifat *broadbase* akan muncul sistem oligarki di tingkat lokal dan sekaligus memelihara sekelompok *public rent seekers* yang menghisap kekayaan rakyat demi kepentingan pribadi dengan memanipulasi tindakannya sebagai “demi kepentingan rakyat.”

Salah satu indikator penting dalam anggaran yang dapat dijadikan *benchmark* komitmen politik pemerintah terhadap kesejahteraan rakyat adalah prioritas yang diberikan pada program anti kemiskinan. Kemudian muncul istilah *pro-poor budget* di dalam diskusi-diskusi badan-badan internasional. Apakah yang disebut anggaran yang berpihak pada rakyat miskin (*pro-poor budget*)? Menurut definisi UNDP, anggaran berpihak pada rakyat miskin adalah praktik kebijakan penganggaran yang melibatkan **kepentingan** dan **kebutuhan dasar** masyarakat yang **paling miskin**. Oleh sebab itu, selain perlu mencermati jumlah besaran uang yang tercantum pada tabel anggaran, beberapa asumsi dan target kegiatan yang termuat dalam dokumen Nota Keuangan perlu pula dikritisi.

Asumsi dasar dan target pencapaian penting diketahui untuk melihat apakah kegiatan yang dibelanjai ditujukan pada rakyat miskin atau tidak. Misalnya, memberikan kredit mikro atau penyediaan layanan sosial dasar seperti pendidikan, kesehatan, santunan sosial, dan kegiatan yang sejenis. Dalam hal ini sudah saatnya diterapkan pendekatan anggaran kinerja (*performance budget*)

daripada pendekatan anggaran tunai (*cash budget* atau *item budget*) yang dianut selama Orde Baru. Pendekatan anggaran kinerja lebih memperhatikan dampak atau implikasi suatu program yang dibiayai oleh APBN atau APBD dalam jangka yang relatif panjang. Oleh sebab itu, dalam diskusi mengenai manajemen anggaran publik dikenal istilah *Medium-Term Expenditure Framework* (MTEF). MTEF merupakan suatu analisis anggaran yang mengacu pada pencapaian target kegiatan bukan hanya pada satu tahun anggaran melainkan pada beberapa tahun anggaran (*multi years achievement*).

Masalah yang sering dihadapi oleh para pemerhati anggaran dari kalangan organisasi non-pemerintah adalah sulitnya mendapatkan rancangan anggaran atau dokumen anggaran untuk tahun yang berjalan dan yang telah diundangkan (UU atau peraturan daerah). Mendapatkan buku lengkap anggaran memang menjadi usaha yang membutuhkan perjuangan dan keuletan tersendiri. Kecuali nota keuangan dan data anggaran satuan 2, maka hal yang paling penting adalah mendapatkan dokumen anggaran serinci mungkin. Memperoleh dokumen sampai satuan empat (atau sering disebut satuan 3A) akan membantu analisis kita untuk mengetahui lebih rinci bagaimana, di mana, dan pada lembaga apa saja anggaran didistribusikan. Kesulitan lain tentunya adalah ke mana kita harus mencari dokumen tersebut untuk memulai proses partisipasi dan pemantauan anggaran. Beberapa instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah dapat dijadikan sumber informasi guna mendapatkan dokumen anggaran.

(1) Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (khususnya di kantor Sekretariat Dewan).

(2) Bappenas (di tingkat nasional) atau Bappeda (di tingkat provinsi atau kabupaten/kota).

(3) Sekretariat Negara atau Sekretariat Daerah (di tingkat provinsi atau kabupaten/kota).

(4) Direktorat Anggaran (Departemen Keuangan) atau Biro Keuangan (kantor Sekretariat Daerah di tingkat provinsi, kabupaten/kota).

Formatted: Bullets and Numbering

(4)(5) Komunitas media massa kadang kala memiliki dokumen rancangan anggaran karena aksesibilitas mereka terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Upaya untuk menyibakkan tirai kekuasaan melalui transparansi anggaran diharapkan akan berangsur-angsur mengurangi ketimpangan pendapatan dan kemiskinan pada umumnya. Anggaran bukan semata-mata instrumen keuangan tetapi instrumen politik untuk memerangi kemiskinan struktural.

PENUTUP

Transparansi anggaran bukan suatu gerakan yang hanya melihat penyimpangan penggunaan anggaran semata tetapi di dalamnya melibatkan unsur partisipasi politik dan kontrol publik. Lembaga-lembaga politik seperti partai politik, DPR/DPRD dan media massa kurang responsif terhadap tuntutan, keluhan, harapan, dan dukungan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan. Hilangnya kepercayaan dan sikap apatis masyarakat pada pemerintahan bermula dari kurang peduli dan kurang sigapnya aparatur pemerintahan dan anggota legislatif menindaklanjuti keluhan masyarakat. Keluhan publik dan kontrol publik terhadap kebocoran anggaran jelas belum menjadi informasi utama bagi perbaikan prioritas alokasi anggaran oleh pemerintah dan instrumen pengawasan oleh lembaga legislatif. Ada beberapa kesimpulan dari lemahnya upaya membangun partisipasi dan tradisi transparansi anggaran.

Pertama, kendati sudah jauh lebih berdaya dalam berhadapan dengan pihak eksekutif pada pascaPemilu 1999, anggota legislatif belum mampu menjalankan fungsinya dengan baik dan benar berkenaan dengan hak anggaran, pengawasan, dan evaluasi pelaksanaan anggaran, khususnya berkenaan dengan efisiensi dan hasil kinerja birokrasi. Jika para anggota legislatif hasil Pemilu 1999 memiliki dedikasi tinggi dalam menjalankan tugasnya, tidak jarang kemampuan individual mereka belum memadai dalam memahami seluk-beluk anggaran.

Namun, beberapa di antaranya yang memiliki kemampuan individual memadai, dedikasinya kurang memenuhi harapan.

Kedua, media massa sering terlalu provokatif memberitakan hal-hal yang menjadi agendanya tanpa memahami substansi persoalan, khususnya kerentanan dalam kontrol anggaran.. Selain itu, kepedulian masyarakat melalui kolom surat kabar dan program radio atau televisi juga lemah. Sebagian besar media massa masih berperan hanya sebagai media --dalam arti jembatan/penghubung antara masyarakat dengan pemerintah-- dan belum berperan sebagai instrumen kontrol. Bahwa masyarakat berhak mengetahui proses penganggaran, memantaunya, dan melakukan kontrol atas anggaran negara, belum merupakan perspektif media massa dalam memuat berbagai masalah kebijakan pemerintah. Media harus mampu mengartikulasikan agenda politik rakyat menjadi agenda para pembuat kebijakan di tingkat nasional ataupun daerah.

Ketiga, tingkat dan kualitas partisipasi masyarakat dalam upaya mendesak transparansi anggaran masih sangat rendah, utamanya karena pemahaman tentang pentingnya proses alokasi anggaran. Masyarakat terpelajar, kalangan perguruan tinggi, lembaga pengkajian, serta LSM masih memandang kontrol anggaran hanya berbentuk pengaduan dan informasi tentang kebocoran dan korupsi. Mereka belum melihat bahwa kontrol masyarakat juga berbentuk usulan alternatif kebijakan publik, termasuk bersikap kritis terhadap alokasi anggaran untuk pos-pos tertentu yang relevan dengan masalahnya. Inilah fungsi kontrol publik yang penting dalam proses pembuatan kebijakan, khususnya anggaran negara atau pemerintah daerah.

Mekanisme sederhana yang layak dilakukan, yang bisa menciptakan kondisi *broadbase decision making process* adalah, memberlakukan mekanisme dengar pendapat umum (*public hearing*) dalam tahapan pengambilan keputusan di lembaga legislatif. Dengar pendapat umum sebaiknya bukan hanya mekanisme formalitas belaka tetapi harus mengacu pada semangat penyebaran informasi dan membangun nalar publik. Persyaratan konsultasi publik dan debat dengar pendapat dari berbagai unsur masyarakat seharusnya mendahului proses penyusunan anggaran pemerintah. Hal ini akan membuka ruang partisipasi aktif

bagi masyarakat untuk bersikap peduli dalam proses pengambilan keputusan yang strategis. Hal ini sekaligus mencegah terjadinya keputusan yang tidak mengikuti logika publik. Proses ini perlu memberikan waktu dan ruang yang cukup untuk perdebatan atau diskusi di kalangan masyarakat. Yang sering terjadi saat ini adalah, untuk alasan keterbatasan waktu, suatu keputusan diambil tanpa melalui proses diseminasi dan perdebatan yang luas di masyarakat, apalagi menyangkut anggaran belanja dan aset rakyat.

Selain itu, hal yang harus terus dipersiapkan pula adalah terbentuknya mekanisme kontrol dan keluhan publik yang dapat mengubah keputusan-keputusan yang dianggap merugikan kepentingan rakyat banyak. Menumbuhkan komunitas media yang cerdas dan kritis serta membangun pranata politik modern --khususnya partai politik-- yang responsif terhadap kepentingan rakyat menjadi suatu kebutuhan mendesak agar kontrol dan keluhan publik dapat diperhitungkan oleh para elite politik. Evaluasi dan pemantauan rakyat atas kebijakan penganggaran melalui berbagai keluhan dan kontrol publik dapat membuat proses desentralisasi menjadi penunjang demokrasi dan memberikan kesejahteraan bagi rakyat.

DAFTAR RUJUKAN

- Allan, William. 1998. *Budget Structure and the Changing Role of the Government*. New York: United Nations.
- Asian Development Bank. 1999. *Anticorruption Policy Paper*. Manila: Asian Development Bank.
- Carter, N., R.E. Klein, and P. Day. 1992. *How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*. London: Routledge.
- Dillinger, William. 1994. "Decentralization and its Implications for Service Delivery," *Urban Management Programme Discussion Paper* no. 16. Washington DC: The World Bank.

- Harris, J. 1995. "Service Efforts and Accomplishments: A Primer of Current Practice and an Agenda for Future Research." *International Journal of Public Administration*, 18: 253-76.
- IPCOS. 2001. *Peningkatan Kualitas Layanan Publik: Agenda Desentralisasi dan Pemberdayaan Rakyat* (Research paper). Jakarta: IPCOS.
- Klitgaard, R. 1984. "Managing the Fight Against Corruption: A Case Study." *Public Administration and Development*, vol. 4, 77-98.
- Petrei, Humberto, 1998. *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America*. Washington: Johns Hopkins University Press for Inter-American Development Bank.
- Schick, Allen. 1998. "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms." *The World Bank Research Observer* (February)

PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN MELALUI PENGUATAN PARTISIPASI MASYARAKAT DAN KELEMBAGAAN LOKAL

*M. Agung Widodo*¹

ABSTRAK

'PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN' (SUBDISTRICT DEVELOPMENT PROGRAM) IS AN EFFORT OF THE GOVERNMENT IN ORDER TO COPE WITH THE POVERTY SUFFERED BY THE PEOPLE LIVING IN RURAL AREAS BY IMPROVING THEIR PARTICIPATION AND INCREASING THE GOVERNMENT PERFORMANCE AT LOCAL LEVEL. THIS PROGRAM WAS INITIATED IN THE YEAR 1998/1999 IN THE FORM OF WORLD BANK LOAN IN ORDER TO FINANCE THE DEVELOPMENT OF THE INFRASTRUCTURE AND SMALL-SCALE PRODUCTIVE ECONOMIC ACTIVITIES. THE ASPECT TO BE EMPHASIZED IS THE STRENGTHENING OF PEOPLE PARTICIPATION IN THE PROCESS OF DECISION-MAKING TO DECIDE ON THEIR ACTIVITIES APPROPRIATE TO THEIR NEEDS.

PENGANTAR

Memasuki milenium baru ini tekad bangsa Indonesia untuk menyejajarkan diri dengan bangsa lain masih dihadapkan pada permasalahan utama, yaitu rendahnya tingkat kesejahteraan penduduk. Jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan menurut data BPS 1999 adalah sebesar 47,9 juta jiwa (23,4%), yang 32,3 juta (67,4%) di antaranya tinggal di wilayah pedesaan.

Sesungguhnya pada kurun antara tahun 1976 sampai 1996 angka

¹ Staf teknis pada Sekretariat Perencanaan PPK Bappenas Bagian Perencanaan dan Pengembangan Program.

kemiskinan nasional telah berhasil diturunkan dari sekitar 40% hingga menjadi 11% sebagai hasil dari tingkat pertumbuhan yang relatif tinggi dan konstan, investasi di bidang pendidikan dan kesehatan, serta pengembangan sektor pertanian dan prasarana pedesaan. Namun, angka tersebut mendadak melonjak tinggi kembali ketika krisis moneter menerpa kawasan Asia Tenggara pada penghujung tahun 1997, yang diikuti dengan gejala alam el-nino. Kejadian ini menyingkapkan besarnya lapisan masyarakat yang hidup di sekitar garis kemiskinan, lapisan yang sangat rentan untuk sewaktu-waktu jatuh menjadi miskin ketika terjadi guncangan-guncangan yang tidak mampu diatasinya. Akibat belum adanya sistem perlindungan sosial yang efektif, besarnya lapisan kelompok rentan (*vulnerable*) ini akan berpotensi meningkat dengan adanya kejadian-kejadian seperti krisis moneter, bencana alam, dan konflik-konflik sosial.

Kondisi kemiskinan tahun 1999 ini mendekati kondisi kemiskinan yang dihadapi Indonesia pada tahun 1981-1984, dengan kata lain krisis ekonomi telah menyebabkan capaian pembangunan dalam aspek penanggulangan kemiskinan (persentase penduduk miskin) mengalami kemunduran hampir 15 tahun.

Antisipasi dan respons pemerintah dalam menghadapi problema kesenjangan dan kemiskinan sebenarnya telah dimulai jauh sebelum krisis, tepatnya sejak 1993, saat dikeluarkannya Instruksi Presiden tentang Inpres Desa Tertinggal, populer dengan IDT. Program IDT dirancang untuk meningkatkan aktivitas ekonomi produktif di pedesaan dengan memberi insentif usaha kepada masyarakat. Sejak saat itu, secara berturut-turut lahir beberapa generasi program yang ditujukan untuk penanggulangan kemiskinan. Program-program ini semakin menemukan relevansinya dengan adanya krisis ekonomi yang berakibat meningkatnya jumlah orang yang kehilangan pekerjaan.

Bila diamati, program-program yang diluncurkan pemerintah tersebut dari generasi ke generasi memperlihatkan adanya pergeseran atau modifikasi baik dalam strategi maupun pendekatannya. Generasi baru program penanggulangan kemiskinan dimaksudkan sebagai penyempurnaan dan hasil belajar dari pengalaman program sebelumnya.

PPK dirancang ketika Indonesia tengah mengalami gejolak

perubahan-perubahan yang mendasar dalam bidang politik, ekonomi, dan sosial. Dinamika tersebut ditandai dengan proses pergantian kepemimpinan nasional dan menguatnya tuntutan demokratisasi. Sementara itu, di beberapa daerah juga meletup rasa ketidakpuasan akibat penyelenggaraan sistem pemerintahan yang terlalu sentralistik dan *top down*. Di bidang ekonomi bahkan dampak krisis masih terus berlarut-larut hingga semakin banyak pihak kehilangan harapan akan masa depan yang lebih baik.

Latar belakang situasi yang demikian itu menuntut respons yang lebih arif untuk menggantikan pendekatan lama yang sudah tidak lagi relevan. Hal ini sejalan dengan wacana yang berkembang pada dekade 90-an pada saat aspek-aspek demokratisasi dan *good governance* menjadi tema sentral dalam strategi penanggulangan kemiskinan. PPK mencoba menerjemahkan strategi tersebut dalam pendekatan operasional pada setiap tahapan kegiatannya.

PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN (PPK) SEBAGAI UPAYA PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Tujuan PPK

Secara umum PPK bertujuan untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan melalui peningkatan pendapatan di pedesaan, memperkuat kelembagaan pemerintah daerah dan masyarakat, serta mendorong terlaksananya *good governance*. Tujuan umum ini selaras dengan pelaksanaan desentralisasi yang sedang berjalan dalam hal penguatan sistem pengelolaan kepentingan publik di tingkat lokal. Secara lebih khusus, kegiatan-kegiatan dalam PPK ditujukan untuk:

1. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, khususnya kelompok miskin dan perempuan;
2. meningkatkan kualitas hidup masyarakat miskin di bidang pendidikan dan kesehatan;
3. meningkatkan penyediaan prasarana sosial ekonomi masyarakat pedesaan;
4. memperluas kesempatan berusaha dan pengembangan usaha bagi

Formatted: Bullets and Numbering

kelompok miskin di pedesaan;

1-5.mengembangkan kapasitas masyarakat dalam merencanakan, menyelenggarakan, dan melestarikan pembangunan di pedesaan serta mengakses sumber daya yang tersedia;

1-6.meningkatkan kemampuan masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap program pembangunan di pedesaan;

1-7.mengembangkan dan memperkuat kelembagaan pembangunan di desa atau antardesa.

Prinsip dan Pendekatan

Kegiatan-kegiatan dalam PPK dikelola dengan menggunakan prinsip-prinsip partisipatif, transparansi, akuntabilitas, berkelanjutan, sederhana, efektif, dan efisien. Untuk mewujudkan prinsip-prinsip tersebut, pendekatan yang digunakan adalah pemihakan kepada masyarakat miskin (*pro poor*), desentralisasi, penyediaan akses informasi seluas-luasnya, kompetisi sehat, keswadayaan, dan keterpaduan pembangunan.

Cakupan wilayah

PPK dilaksanakan di kecamatan-kecamatan yang dinilai paling miskin di seluruh Indonesia. Hingga pelaksanaan Tahun Anggaran (TA) 2001, lokasi PPK meliputi 986 kecamatan di 129 kabupaten di 20 provinsi. Pada TA 2002 lokasi PPK bertambah menjadi 1082 kecamatan di 183 kabupaten di 26 provinsi. Jumlah kecamatan ini belum termasuk lokasi *matching grants*. *Matching grants* adalah pola yang diperkenalkan pada TA 2002 untuk mendorong partisipasi daerah dalam memperluas jangkauan cakupan wilayah program; melalui pola ini pemerintah daerah akan membiayai bantuan langsung masyarakat (BLM) dari APBD sementara bantuan teknis (*technical assistance*) disediakan oleh pemerintah pusat.

Kecamatan-kecamatan ini dipilih dari data Podes BPS dengan kriteria memiliki jumlah desa tertinggal relatif banyak dan memiliki jumlah penduduk miskin relatif banyak. Aspek desa tertinggal didekati dari tingkat kecukupan pelayanan prasarana/sarana di bidang kesehatan (sumber air bersih, puskesmas,

dokter, bidan, jumlah keluarga penerima kartu sehat, dan surat miskin), pendidikan (prasarana pendidikan dasar SD dan SLTP), dan ekonomi (status jalan, pasar, perbankan). Proses penetapan kecamatan lokasi ini terdiri atas dua tahap; (i) pertama, Bappenas menyusun daftar kecamatan yang *eligible* (memenuhi kriteria), dan selanjutnya (ii) daftar ini dikirim ke daerah untuk mendapatkan konfirmasi berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang sifatnya lokal. Daftar hasil konfirmasi inilah yang akan ditetapkan sebagai lokasi PPK. Dalam hal perencanaan lokasi ini, tantangan muncul ketika data proses pembentukan (pemekaran) kecamatan baru tidak terekam lagi di tingkat pusat mengingat sejak berlakunya desentralisasi proses tersebut bisa dilakukan cukup melalui Perda.

Siklus Kegiatan PPK

Siklus kegiatan PPK diawali dengan tahap sosialisasi dan diseminasi PPK yang dilaksanakan di semua tingkatan, mulai dari provinsi, kabupaten, kecamatan, hingga desa. Di tingkat provinsi sampai kecamatan, *workshop* dilakukan dengan melibatkan tokoh masyarakat, aparat pemerintah lokal, media masa lokal, kalangan LSM, dan perguruan tinggi. Sementara di tingkat desa, penyebaran informasi dilakukan melalui forum Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) hingga forum-forum di tingkat kelompok dan dusun (Musbangdus). Penyebaran informasi juga dilakukan dengan memanfaatkan forum-forum informal semacam pertemuan adat dan pertemuan keagamaan. Hingga pelaksanaan tahun kedua dilaporkan rata-rata forum Musbangdes dihadiri 50 hingga 100 orang, bahkan di beberapa daerah dilaporkan melebihi jumlah itu.

Tahap berikutnya adalah perencanaan kegiatan. Pada tahap ini masyarakat berhak menuangkan ide dan usulan kegiatan sesuai dengan kebutuhan yang menjadi prioritas melalui perencanaan yang dilakukan secara bertahap mulai dari bawah, musyawarah kelompok dan dusun dan kemudian di tingkat desa. Pada Musbangdes II akan dimusyawarahkan dan diputuskan tentang usulan kegiatan yang akan dibawa ke forum di tingkat kecamatan untuk selanjutnya usulan ini akan dituangkan dalam bentuk proposal. Setiap desa berhak mengajukan dua buah usulan kegiatan ke forum UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) di kecamatan,

yang salah satu di antaranya harus merupakan usulan perempuan.

Selanjutnya usulan-usulan dari desa tersebut akan diverifikasi oleh sebuah tim yang dibentuk di tingkat kecamatan yang terdiri atas unsur-unsur tokoh masyarakat, Fasilitator Kecamatan (FK), dan staf teknis yang kompeten. Secara umum Tim Verifikasi akan mengkaji aspek-aspek kelayakan teknis dan ekonomis, manfaat khususnya bagi penduduk miskin, rencana pemeliharaan, partisipasi masyarakat dalam pengajuan usulan, dan kontribusi masyarakat.

Melalui forum UDKP II, proposal-proposal tersebut dan hasil kajian Tim Verifikasi dibahas untuk kemudian dilakukan seleksi kegiatan yang akan didanai. Dalam forum UDKP II, setiap desa diwakili oleh lima orang terdiri atas 3 orang tokoh masyarakat (sekurang-kurangnya 2 di antaranya perempuan), Ketua LKMD, dan Kepala Desa. Hasil keputusan UDKP II ini selanjutnya disebarluaskan melalui Papan Informasi dan disosialisasikan ke desa melalui Musbangdes III.

Di samping untuk menyebarluaskan hasil musyawarah UDKP II, forum Musbangdes III juga ditujukan untuk memilih dan menetapkan Tim Pelaksana Kegiatan (untuk kegiatan prasarana) dan menetapkan persetujuan tertulis dari kelompok penerima modal usaha tentang pengembalian dana pinjaman kepada Unit Pengelola Keuangan (UPK) di tingkat kecamatan.

Segara setelah finalisasi disain teknis, pelaksanaan kegiatan dimulai. Tim Pelaksana Kegiatan yang terdiri atas 5 (lima) orang warga desa yang dipilih melalui Musbangdes III akan mengawasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Di samping itu, masyarakat dan aparat serta konsultan akan melakukan pemantauan hingga kegiatan selesai. Rata-rata waktu yang dibutuhkan dari mulai perencanaan hingga pelaksanaan kegiatan selesai berkisar antara 6 sampai 8 bulan.

Siklus PPK tidak berhenti pada saat pelaksanaan kegiatan selesai namun akan dilengkapi dengan pembentukan organisasi pemeliharaan yang akan bertanggungjawab memantau pemanfaatan dan pelestarian prasarana yang sudah dibangun. Untuk pendanaan pelestarian ini, akan disepakati bentuk-bentuk iuran atau pembatasan tonase bagi pengguna jalan dan jembatan, misalnya. Sedangkan untuk kegiatan ekonomi produktif, proses pengembalian pinjaman akan dilakukan oleh UPK maksimum setelah tenggang 18 bulan.

PPK dan Partisipasi Masyarakat

Penegakan prinsip partisipasi masyarakat merupakan upaya yang tidak mudah dan memerlukan waktu yang panjang. Pengalaman program-program sebelumnya, yang merepresentasikan peran yang dominan di tangan aparat pemerintah, banyak berpengaruh terhadap melemahnya daya prakarsa masyarakat. Sementara itu, di tingkat pemerintahan pun secara umum terdapat kecenderungan kuat untuk bersikap menunggu dan meneruskan keputusan dari tingkat yang lebih tinggi, daripada mengambil inisiatif untuk merespons tuntutan dari bawah.

Dalam PPK, masyarakat berkesempatan mengelola kegiatannya sendiri mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan kegiatan serta pengelolaan dana. Dari laporan yang berhasil dihimpun, tingkat partisipasi masyarakat termasuk relatif paling tinggi pada tahap perencanaan, pengambilan keputusan, dan pelaksanaan, dengan kecenderungan meningkat dari tahun ke tahun. Secara kualitatif, tingkat partisipasi masyarakat juga semakin meningkat dibandingkan pelaksanaan tahun sebelumnya. Dari survei yang dilakukan kepada Fasilitator Kecamatan di 444 kecamatan, 87% responden yang meliputi 388 kecamatan menyatakan bahwa masyarakat berpartisipasi “aktif” (67%) atau “sangat aktif” (20%). Angka ini merupakan peningkatan dari tahun sebelumnya dengan persentase 71% responden menilai masyarakat berpartisipasi secara “aktif” (63%) atau “sangat aktif” (8%).

Jika ditinjau dari aspek gender, tingkat partisipasi kaum perempuan sangat bervariasi dari satu daerah ke daerah lainnya, namun secara umum terjadi kecenderungan meningkat dari pelaksanaan tahun sebelumnya. Tingkat partisipasi paling tinggi kaum perempuan dicapai pada tahapan kegiatan di tingkat kelompok dan dusun dibandingkan tahapan kegiatan di tingkat desa dan kecamatan. Pada tahun pertama, keterlibatan kaum perempuan dalam tahapan-tahapan kegiatan PPK rata-rata mencapai 29,43%. Pada tahun kedua dilaporkan meningkat menjadi 40%. Secara kualitatif, partisipasi kaum perempuan juga masih perlu ditingkatkan lebih dari sekadar pendengar pasif dalam forum-forum perencanaan dan pengambilan keputusan. Hal ini merupakan gambaran bahwa nilai-nilai tradisional masih relatif

kuat, yang mewajibkan perempuan bertanggung jawab untuk urusan domestik, sementara tanggung jawab urusan publik diserahkan kepada laki-laki. Pada forum-forum di tingkat desa dan kecamatan, persentase keterlibatan kaum perempuan menjadi lebih rendah karena banyak yang merasa sudah terwakili oleh kehadiran suami sebagai kepala rumah tangga. Untuk memperkuat kapasitas kaum perempuan dalam perencanaan kegiatan, PPK memberlakukan musyawarah khusus bagi kelompok perempuan. Untuk tahun depan direncanakan 10% dari dana bantuan akan dialokasikan khusus bagi kegiatan simpan-pinjam kelompok perempuan, sedangkan sisanya dikompertisikan.

Dalam hal partisipasi penduduk miskin, dilaporkan terjadi peningkatan rata-rata tingkat keterlibatannya dalam tahapan-tahapan PPK. Jika pada tahun pertama dilaporkan penduduk miskin yang terlibat mencapai 41,49%, pada tahun kedua mencapai 60%, bahkan mencapai 63% pada tahap perencanaan kegiatan di tingkat desa (Musbangdes II). Pada tahap pelaksanaan kegiatan, keterlibatan penduduk miskin dalam pembangunan prasarana sebagai tenaga kerja berturut-turut untuk tahun pertama dan kedua adalah 954.447 orang dari 1.387.162 orang tenaga kerja keseluruhan atau setara dengan 69%, dan 1.603.901 orang dari 2.338.158 orang atau setara dengan 68,6%.

Partisipasi masyarakat juga didorong untuk membantu meningkatkan akurasi penetapan sasaran. Jika PPK dapat dikatakan relatif berhasil untuk memotret wilayah-wilayah kantong kemiskinan, maka untuk menentukan siapa sesungguhnya warga masyarakat yang relatif miskin masih merupakan perdebatan hingga saat ini. Hal ini berkaitan dengan rentang keragaman lokasi PPK yang sangat tinggi baik dari aspek geografis maupun budaya, sehingga sangat sulit untuk menetapkan ukuran yang universal dan konsisten untuk semua wilayah. Ukuran kemiskinan yang sah di satu pulau akan memberi hasil berbeda di pulau yang lain, demikian juga antara desa dengan kota. Untuk itu PPK mencoba pendekatan yang memberikan kepercayaan kepada masyarakat untuk mendefinisikan sendiri dan untuk mengidentifikasi siapa di antara mereka yang relatif paling miskin (*the poorest of the poor*).

PPK dan Keswadayaan Masyarakat

Salah satu ukuran keberhasilan dari pendekatan pemberdayaan masyarakat adalah meningkatnya potensi kemandirian masyarakat. Segala bentuk pendampingan dan bantuan teknis serta insentif permodalan yang diberikan, diarahkan pada transformasi menuju masyarakat yang berkeswadayaan dan partisipatif. Untuk mendorong ke arah itu, partisipasi yang dikembangkan haruslah menggambarkan peran serta dan prakarsa aktif, mengingat seringnya partisipasi ini dipadankan dengan sekadar mobilisasi. Secara bertahap, peran dan porsi masyarakat perlu diperbesar untuk membangun kepercayaan diri bahwa sesungguhnya mereka mampu mengelola kebutuhannya sendiri.

Arah yang hendak dicapai adalah terlembagakannya sistem perencanaan berbasis masyarakat. PPK diharapkan mampu meningkatkan kapasitas masyarakat dalam mengidentifikasi kebutuhan riilnya sendiri dengan menyusun skala prioritas. Selanjutnya masyarakat didorong kemampuannya untuk mengkomunikasikan kebutuhannya kepada DPRD dan pemerintah daerah setempat. Terbangunnya interaksi antara masyarakat, dewan, dan pemerintah daerah dalam tahap perencanaan ini sekaligus sebagai upaya sinkronisasi antara perencanaan berbasis masyarakat dengan perencanaan strategis dalam lingkup yang lebih luas. Pola ini diharapkan bisa diterapkan secara berkelanjutan, bahkan ketika proyek selesai nanti.

Di sisi lain, rupanya kehadiran PPK dengan mekanismenya yang memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi peran masyarakat mendapat respons positif dari masyarakat pedesaan. Hal ini tampak dari tingkat kontribusi masyarakat selama pelaksanaan kegiatan. Setidaknya, ini sedikit menepis kritik bahwa selama ini program-program pemerintah justru memperkuat ketergantungan masyarakat. Tidak bisa dipungkiri bahwa pola-pola bantuan sebelumnya yang didominasi pola karitatif memiliki kontribusi bagi menumpulnya keswadayaan masyarakat. Dari laporan tahun pertama, disebutkan bahwa kontribusi masyarakat (swadaya) memiliki kisaran yang cukup besar antara 6% hingga 65%. Namun, hal ini lebih karena adanya persepsi yang berbeda dalam mengukur kontribusi masyarakat,

meskipun terdapat juga faktor lain yang berpengaruh seperti jenis aktivitas yang dipilih, kelangkaan material, maupun dampak pola program sebelumnya. Ada yang menilai kontribusi dari sisi nilai material, tenaga kerja, efisiensi dari input yang lebih murah, dan lahan yang disumbangkan. Pada beberapa tempat, masyarakat bekerja lebih dari upah yang dibayarkan atau bersedia dibayar lebih murah dari harga pasar sebagai bentuk kontribusinya. Ada pula yang menghitung swadaya hanya dari sumbangan uang yang berhasil dikumpulkan.

Pada tahun kedua, secara rata-rata dilaporkan kontribusi masyarakat dalam kegiatan-kegiatan pembangunan prasarana dan sarana mencapai besaran 17%, berupa sumbangan tanah, material, tenaga kerja, dan kegiatan-kegiatan pemeliharaan. Yang menarik adalah terdapat 9 (sembilan) kecamatan yang dilaporkan kontribusi masyarakatnya melebihi 100% dari dana PPK. Dengan pola ini prasarana yang dibangun rata-rata menelan biaya relatif lebih murah dengan tingkat kualitas yang baik.

Partisipasi Pemerintah Daerah

Seiring dengan desentralisasi yang sedang berjalan, keterlibatan dan peran pemerintah daerah menjadi tema yang relevan. Secara umum dukungan partisipasi yang diharapkan dari daerah adalah (i) memastikan pelaksanaan program berjalan sesuai dengan prinsip dan prosedur melalui pembinaan di tingkat lokal; (ii) komitmen untuk memperluas cakupan wilayah/lokasi program; (iii) mendukung pendataan kemiskinan di daerah masing-masing; (iv) mengkoordinasikan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan, baik antarprogram maupun antarsektor dan antarwilayah.

Keempat bentuk dukungan partisipasi pemerintah daerah ini sejalan dengan upaya pemerintah untuk mengurangi ketergantungan terhadap pinjaman luar negeri dan upaya penguatan proses desentralisasi dan otonomi daerah. Bentuk konkretnya adalah peningkatan partisipasi daerah dalam pembiayaan program. Selanjutnya partisipasi daerah ini akan didorong untuk juga terlibat melalui pola *matching grants* dengan penyediaan dana bantuan langsung masyarakat (BLM), sementara bantuan teknisnya disediakan pusat. Hal yang cukup menggembirakan, inisiatif

baru ini direspons oleh 83 kabupaten yang mengusulkan 150 kecamatan tambahan melalui pola ini pada TA 2002. Diharapkan jumlah ini semakin bertambah tahun berikutnya.

Pemantauan dan Evaluasi

Secara umum, mekanisme pemantauan dan evaluasi PPK bisa dipilah menjadi dua: internal dan eksternal. Pemantauan dan evaluasi internal dilakukan melalui jalur struktural (aparatur pemerintah), fungsional (konsultan), dan oleh masyarakat sendiri. Sementara pemantauan dan evaluasi eksternal dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat secara independen. Pemantauan internal dan eksternal ini bertujuan untuk memperoleh data dan informasi silang (*cross checking information*) dari berbagai *stakeholders* untuk menjaga agar proses yang berjalan sesuai dengan perencanaan.

Pemantauan dan evaluasi oleh masyarakat pada prinsipnya ditujukan untuk mewujudkan kontrol sosial masyarakat lokal. Masyarakat melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kegiatan PPK melalui forum musyawarah desa, forum musyawarah antardesa di kecamatan, dan forum para pelaku pembangunan di kabupaten yang melibatkan partisipasi yang lebih luas. Upaya memberikan akses pemantauan dan evaluasi oleh masyarakat dilakukan mulai dari proses sosialisasi dengan melibatkan dan memberikan informasi tentang PPK kepada berbagai pihak yang ada dalam masyarakat. Media penyampaian informasi PPK yang digunakan meliputi papan informasi, radio, maupun melalui forum-forum tradisional.

Pemantauan dan evaluasi oleh aparat pemerintah melalui jalur struktural dilakukan pada semua jenjang mulai dari tingkat kecamatan, kabupaten, provinsi sampai ke tingkat nasional. Untuk memperoleh gambaran kemajuan pelaksanaan program secara periodik melalui jalur ini, digunakan pelaporan secara berjenjang dari desa ke kecamatan, dari kecamatan ke kabupaten, dari kabupaten ke provinsi, dan selanjutnya dari provinsi ke pusat melalui Tim Koordinasi PPK Pusat.

Pemantauan dan evaluasi melalui jalur konsultan dilakukan oleh Fasilitator Kecamatan yang tersebar di 970 kecamatan, Konsultan Manajemen Kabupaten dan Provinsi, serta oleh Konsultan Manajemen Pusat. Secara periodik konsultan dan

fasilitator membuat laporan bulanan melalui sebuah sistem yang dikenal dengan *Management Information System* (MIS). Laporan ini berisi informasi pelaksanaan program, khususnya *input* dan capaian *output*, kemajuan pelaksanaan kegiatan di lapangan, pemanfaatan dana, jumlah partisipan, isu-isu permasalahan yang membutuhkan pemecahan, serta evaluasi mengenai konsultan sendiri.

Di samping itu, untuk mendukung prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan program, PPK bekerja sama dengan media massa melalui Aliansi Jurnalis Independen (AJI) dan Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES). Melalui kerja sama ini para wartawan di daerah di 20 provinsi secara periodik memantau dan mengunjungi lokasi PPK dan membuat tulisan yang dimuat di media massa daerah (90%) dan nasional.

Di samping melalui media massa, pemantauan independen juga dilakukan melalui pelibatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di daerah (*province-based monitoring*). Tujuannya adalah untuk meningkatkan partisipasi organisasi-organisasi *civil society* dalam pelaksanaan program. Melalui interaksinya yang intens dengan masyarakat lapisan bawah, LSM dimungkinkan untuk memberikan masukan (*feed back*) yang bermanfaat bagi perbaikan pada setiap fase kegiatan.

Untuk menampung pengaduan dan menjaring informasi mengenai berbagai bentuk penyimpangan, dibentuk Unit Penanganan Masalah (*Handling of Complaints Unit*). Dengan adanya unit ini, masyarakat memiliki kesempatan untuk menyalurkan aspirasinya secara bebas yang bisa dilakukan baik melalui Kotak Pos khusus maupun ke Sekretariat PPK Pusat.

Tidak ketinggalan adalah *auditing* oleh BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan). Enam bulan setelah pelaksanaan kegiatan, BPKP akan melakukan pemeriksaan yang secara umum meliputi pemeriksaan fisik dan keuangan atas pelaksanaan PPK. Namun demikian, mengingat PPK adalah program pemberdayaan masyarakat, terdapat beberapa hal yang juga akan diamati oleh BPKP, di antaranya menyangkut penilaian kesesuaian penentuan lokasi kecamatan, penilaian terhadap perencanaan dan usulan kegiatan di lokasi terpilih, penilaian terhadap partisipasi masyarakat, penilaian terhadap transparansi kegiatan,

penilaian terhadap penyelenggaraan administrasi kegiatan dan kelengkapan dokumen, serta penilaian terhadap manfaat dan pelestarian hasil-hasil kegiatan.

Sementara itu, untuk mengetahui dampak PPK sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan, telah dilaksanakan studi Evaluasi Dampak PPK terhadap Lembaga Masyarakat dan Kesejahteraan Rumah Tangga dengan bekerja sama dengan Lembaga Demografi Universitas Indonesia. Studi ini akan mengevaluasi dampak PPK baik dibandingkan dengan wilayah non-PPK maupun dampak PPK diukur dari waktu ke waktu. Diharapkan dari studi ini diperoleh gambaran yang lebih akurat untuk mengukur keberhasilan program dalam rangka penanggulangan kemiskinan.

CATATAN PENUTUP: POTENSI PELESTARIAN DAN KEBERLANJUTAN

Selama tiga tahun pelaksanaannya, PPK telah menyalurkan bantuan ke 986 kecamatan yang tersebar di 20 provinsi. Hingga saat ini, laporan yang baru terekam adalah *output* pelaksanaan hingga tahun kedua, sementara untuk hasil kegiatan tahun ketiga belum ada karena pada saat ini masih dalam tahap pelaksanaan. Diperkirakan pelaksanaan tahun ketiga (TA 2001) akan rampung pada bulan Juni sampai Juli 2002.

Dalam perspektif desentralisasi di masa mendatang, keberlanjutan PPK setidaknya menghadapi tantangan dalam beberapa aspek seperti berikut ini:

1. keberlanjutan dan pelestarian mekanisme perencanaan yang partisipatif khususnya dan manajemen pembangunan berbasis masyarakat umumnya;
2. keberlanjutan proses penguatan kelembagaan pembangunan di tingkat lokal;
3. pelestarian dan pengembangan aset-aset hasil investasi yang terdiri atas aset fisik (prasarana) dan aset ekonomi (modal usaha ekonomi produktif yang dikelola UPK).

Semua pihak pasti menyadari pentingnya aspek keberlanjutan dalam sebuah proses pembelajaran dan pemberdayaan masyarakat. Kegagalan mengembangkan

Formatted: Bullets and Numbering

keberlanjutan dan sistem pelestarian berarti kegagalan mentransformasikan sebuah program (proyek) menjadi gerakan (budaya). Berkaitan dengan hal ini, peluang dan prospek keberlanjutan PPK paling tidak akan bisa diharapkan dari tiga aspek; sosial, finansial, dan teknis. Keberlanjutan secara sosial diharapkan muncul dari meningkatnya rasa memiliki baik di tingkat masyarakat maupun pemerintah daerah. Rasa memiliki masyarakat dipupuk dengan diakuinya keberadaan masyarakat dan diberikannya kepercayaan kepada masyarakat untuk mengelola sendiri kegiatannya. Tingkat keterlibatan masyarakat yang relatif tinggi dalam siklus PPK diharapkan menjadi modal awal bagi keberlanjutan dan pelestarian di masa datang.

Prospek keberlanjutan finansial diharapkan dari semakin meningkatnya dana pembangunan yang dikelola pemerintah daerah. Pemberlakuan UU No. 25 tahun 1999 membuat penerimaan daerah akan bertambah dengan adanya sejumlah transfer dana dalam bentuk Dana Alokasi Umum. Pemerintah daerah juga memiliki kewenangan yang lebih luas dalam mengelola pembangunan di wilayahnya masing-masing, termasuk menggali sumber-sumber pendapatan alternatif. Keterlibatan beberapa kabupaten dalam pola *matching grant* setidaknya menerbitkan harapan akan komitmen pemerintah daerah bagi keberlanjutan PPK.

Sementara itu, prospek keberlanjutan teknis diharapkan muncul dari investasi sumber daya manusia melalui proses *capacity building* dalam PPK, baik di tingkat masyarakat pedesaan maupun aparat pemerintahan. Paling tidak, selama tiga tahun berlangsungnya PPK akan terjadi *transfer of knowledge* di bidang perencanaan, pengajuan usulan, administrasi pembangunan, manajemen kegiatan prasarana, manajemen kegiatan usaha skala kecil, dan keterampilan teknis lainnya. Pola pendampingan PPK yang juga melibatkan tenaga pendamping lokal (dari masyarakat setempat) memungkinkan tersedianya SDM yang berkualitas, memiliki keterampilan, dan tersebar merata di tingkat desa dan kecamatan.



“Kita ditantang untuk mendobrak sistem-sistem sosial dan ekonomi yang sudah usang yang membagi dunia kita di antara kaum yang berkelimpahan dan kaum yang serba kekurangan. Kita semua, apakah pimpinan pemerintahan atau para pemrotes, pebisnis atau pekerja, profesor atau mahasiswa, sama-sama memikul kesalahan bersama. Kita telah gagal untuk memahami bagaimana perubahan-perubahan penting di dalam cita-cita dan struktur-struktur sosial dapat dilaksanakan.”

(Ivan Illich dalam *Perayaan Kesadaran*, 2002, hal.3-4)

Abstrak

Social movement and a variety of efforts taking the side of public interest are at present undergoing various stagnation. To a large extent, the movement of this kind is inseparable from the synthesis of democratization in the form of redefining the institutions, which control the power. Its essential problem is to understand the dynamics of power, which is now impossible to be seen in a monolithic way, with 'state of 'government-centered'. The implication of its comprehension will fundamentally cover the reconstruction of translating the concept of social movement into the context of grass roots in Indonesia, its alternatives and mechanism.

Prolog

Seminggu sekali, sekitar 60-an petani organik yang tergabung dalam kelompok “Lestari Mulyo” berkumpul dan berbincang bersama sambil duduk *wedangan* dan menyantap *penganan*. Dengarlah apa yang mereka bicarakan: tidak hanya peningkatan kesuburan lahan garapannya atau jenis padi apa yang disepakati untuk ditanam, namun juga mekanisme keuangan dan simpan-pinjam, penyebaran ide tani-organik, bahkan analisis *SWOT*, *strategic planning* yang tidak asing bagi mereka dan diskusi mendalam mengenai motivasi bertani organik. Kadang mereka juga membicarakan sikap dan mencari kesepakatan dalam hal menanggapi kedatangan orang-orang “luar”: dari mahasiswa yang hendak KKN, aktivis sosial yang akan *live-in*, sampai para pembeli beras organik yang mengalir seolah tanpa henti. Sebuah perbincangan dengan isi dan kualitas yang bahkan sulit ditemukan di kalangan aktivis sosial saat ini.

Adalah Kalirase, sebuah desa di daerah di Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Berawal dari dua petani yang mencoba bercocok tanam secara organik di tahun 1999 dengan luas lahan kurang dari satu hektar, kini, awal 2002, sudah ada lebih dari 22 hektar lahan persawahan yang dulunya ditanami padi ‘bibit unggul’ berubah menjadi lahan pertanian organik. Dan luas ini bertambah dari hari ke hari, seiring dengan bertambahnya petani yang bergabung dengan “Lestari Mulyo” dan mengkonversi metode bercocok tanam mereka. Motivasi apa yang menggerakkan mereka bercocok tanam secara organik? Jawabnya sebagian diperoleh dalam kesempatan menikmati jamuan makan bersama mereka: yang disantap adalah nasi dari beras organik yang kalau dibeli di *supermarket* macam HERO atau MAKRO, setidaknya bernilai Rp 15.000,00 per kilogramnya. Apakah terbayang di benak kita, para petani --yang biasanya dianggap orang miskin-- di dusun Kalirase itu setiap hari, ulangi: setiap hari, menyantap nasi yang berasnya berharga semahal itu? Nampaknya meleset dari berbagai motif ekonomi yang dominan selama ini di kalangan masyarakat pedesaan untuk menjual hasil bumi mereka, para petani di Kalirase ini mengkonsumsi sendiri beras dan hasil bumi organik dari lahan mereka. Sisanya, jika ada, baru mereka jual. Para petani tersebut mempunyai kebanggaan dan harga diri atas apa yang mereka lakukan. Tak ada yang bisa menyangkal bahwa mereka hidup dengan kualitas makanan yang lebih baik dari kebanyakan mereka yang justru tinggal di kota --yang dianggap kaya. Bahwa pendapatan mereka secara materi (finansial) kini juga meningkat, itu hanyalah sebagai akibat. Dan dari fenomena yang terlihat, nampaknya memang benar demikian adanya. Namun bagaimana fenomena ini dipahami?

¹ Sekretaris Jenderal dan Peneliti di Uni Sosial Demokrat – Jakarta

Edy Suharmanto (Tanto), sosiolog alumni UGM yang dianggap sebagai 'saudara' oleh para petani di Kalirase karena pertama kali memperkenalkan konsep pertanian organik di desa itu, membuktikan teori yang dipertahankan dalam sidang sarjananya mengenai 'pertukaran sosial' (Blau, 1964) secara empirik. Bersama para petani itu, Tanto menginjeksikan segumpal kesadaran pada masyarakat yang lebih luas bukan saja mengenai arti pentingnya mengkonsumsi produk organik, melainkan yang lebih penting: resonansi penyelamatan bumi yang terancam daya dukungnya karena terus dikeruk dan dijarah secara semena-mena atas nama kemajuan teknologi, kemaslahatan manusia dan tentu seiring dengan itu, demi pundi-pundi laba yang makin gemuk. Tanto membuktikan bahwa pertukaran mikro mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pertukaran makro. Praktik tani-organik di Kalirase tidak lagi sekadar praktik lokal, melainkan sebuah gerakan yang kini terus meluas ke Sleman, DI Yogyakarta dan sekitarnya.

Itulah sekilas ilustrasi "Gerakan Petani Organik" di Kalirase, Sleman, DI Yogyakarta. Mereka bukanlah LSM dan memang tidak tergabung untuk menjadi LSM. Namun dalam spektrum gerakan, mereka tidak berjalan sendirian. Sebutlah lembaga atau institusi yang mempromosikan pertanian berkelanjutan seperti STPN-HPS di Yogyakarta, atau LESMAN di Boyolali, atau ELSPAT di Bogor. Demikian juga dengan JAKER-PO atau JARNOP Pendamping Petani dan mungkin ratusan gerakan lainnya di berbagai daerah di Indonesia yang tidak secara 'resmi' terdaftar dalam jaringan. Mereka adalah orang-orang muda dan juga orang-orang tua, laki-laki dan perempuan yang gelisah. Gelisah terhadap apa? Mungkin tak sepenuhnya tepat rumusan ini, namun kegelisahan itu nampaknya menjadi reaksi atas kondisi kehidupan yang makin tidak pasti. Kemiskinan, ketidakadilan, diskriminasi, dan lain-lain hanyalah merupakan episode-episode saja. Namun ketika kegelisahan itu dimunculkan dalam bentuk yang lebih konkrit, kerap kali secara dangkal, tidak saja oleh para teoretisi sosial melainkan juga oleh para aktivis, label "Gerakan Sosial" lalu ditempelkan. Seolah sepenuhnya kesadaranlah yang mendeterminasi. Benarkah?

Tulisan ini adalah sebuah sketsa ringkas dalam upaya mengurai gejala yang bernama 'gerakan sosial.' Tidak ada pretensi menjadi seorang sosiolog, melainkan elaborasi berbagai pengalaman empiris saya selama ini dalam satu-dua kerangka refleksi yang lebih mendalam atas beberapa notasi: (1) kebakuan institusi yang merupakan penghubung antara komunitas warga dengan negara (2) konsepsi gerakan sosial pada konteks akar-rumput di Indonesia dan (3) mekanisme alternatif untuk menyuarakan kepentingan gerakan tersebut. Secara teknis, saya mencoba menghindari pemakaian catatan-catatan kaki yang mengganggu kelancaran membaca sketsa ini.

Tumpulnya Pisau Analisis

Tampaknya apa yang selama ini diyakini sebagai 'hidup bersama' (*shared life*) lebih berupa segumpal cita-cita dan bukannya sebuah kenyataan. Dalam sintesanya 'Lima Paradigma' Roem Tupatimasang (1994) mengidentifikasi bahwa akar ketidaksepahaman akan 'hidup bersama' terletak pada cara memandang masyarakat atau hidup bersama itu sendiri. Ketika hidup bersama dipandang sebagai turunan dari hasil kesepakatan (konsensus), maka cara pandang terhadap gejala yang terjadi di dalamnya kontras terhadap cara pandang bahwa tata hidup bersama adalah hasil dari sebuah pertentangan (konflik).

Ambillah contoh pada gejala kemiskinan. Penganut paham hidup bersama sebagai hasil dari kesepakatan akan melihat bahwa sebab kemiskinan terletak pada situasi dan kondisi di luar kuasa manusia (kondisi alam, takdir), atau rendahnya tingkat pendidikan dan taraf hidup, atau paling *banter* disfungsi/malfungsi struktur pendidikan, kesehatan dan lain-lainnya. Atau, lihat bagaimana penganut paham konsensus ini melihat masalah demokra(tisa)si. Bagi mereka, masalah demokra(tisa)si adalah masalah kebodohan, kemiskinan, keterbelakangan, dan keterpencilan. Paling jauh, tidak berfungsinya tatanan pol-ek-sos-bud. Dengan kata lain, struktur atau tatanan hidup bersama itu sendiri tidak dipermasalahkan, bahkan dipertahankan.

Lain soalnya bagi mereka yang melihat bahwa realitas hidup bersama adalah realitas pertentangan (konflik); yang kuatlah yang berkuasa. Maka masalah kemiskinan akan dilihat sebagai bentuk-bentuk penindasan, penghisapan, dan dominasi. Bahkan, yang lebih ekstrem melihat kemiskinan sebagai

Holland dan Henriot (2002) menampilkannya secara ringkas di bawah ini sebagai penjasas. Misalnya:

Tabel 1 Tipe-tipe Aktivitas & Berbagai Tanggapan Mengenai Masalah Kemiskinan

Tipe Tentang	KARITATIF	PEMBANGUNAN	REFORMASI LIBERAL	PEROMBAKAN	TRANSFORMATIF
Sebab	Situasi dan kondisi diluar kuasa manusia/komunitas setempat. Misal bencana alam, musibah, dll	Rendahnya tingkat pendidikan, taraf hidup, langkanya sumber daya/dana	Struktur yang disfungsi : Pendidikan, Pelayanan Pertanian	Penindasan, penghisapan dan dominasi	Struktur yang tidak sesuai / memadai
Sarana	Meringankan penderitaan kelompok sasar	Meningkatkan produksi menaklukan alam	Memperbaiki kerja struktur yang ada	Menanatang dan merombak struktur yang ada	Memba ngun struktur baru : ekonomi, politik, hukum, pendidikan
Bentuk pelayanan	Bantuan kelapaaan bagi pengungsi, anak cacat, yatim piatu, klinik kumatif.	Latihan teknis pertanian, industri kecil, kredit, <i>income generation</i> / peningkatan pendapatan, kesehatan	Pelayanan pendukung : LBH, extra class	Serikat pekerja, gerakan protes, program penyadaran	Program penyadaran, struktur alternatif, bentuk pendidikan baru
Tipe perubahan	Perubahan fungsional ↔ Model konsensus : mencegah & menghindari konflik			Perubahan struktural ↔ Model konflik: menghargai & mengelola	
Tipe Kepemimpinan	Percaya pada otoritas	Konsultatif	Partisipatif, tanggung jawab dibagi bersama	Kewenangan yang didelegasikan dari bawah / bottom up, disiplin kuat	Animasi, pemanduan, partisipa-toris, tanggung jawab dibagi
Inspirasi/ motivasi	Kasih sayang, menolong orang miskin	Menolong orang supaya mandiri	Persamaan hak dan kesempatan	Mengutuk yang jahat dan mewariskan kebaikan	Pemba haruan oleh semua secara bersama

Dan (2). ***Mengenai demokra(tisa)si:***

- 3 -

MODEL	KONSENSUS		KONFLIK
Mazhab	Developmentalis	Liberalis	Transformatif
Struktur sosial	Hasil konsensus tidak dipermasalahkan, bahkan dipertahankan		Hasil pemaksaan selalu dipermasalahkan / dipertanyakan
Masalah Demokrasi	Kebodohan, kemiskinan, keterbelakangan, keterpencilan	Tatanan (poleksosbud) tidak berfungsi dengan baik	Tatanan (poleksosbud) tidak adil, tidak demokratis
Sebab masalah	Kesalahan para pelaku	Kurangnya kesempatan membagi partisipasi dan akses	Struktur sosial yang tidak adil
Pemecahan masalah	Mengubah nilai dan norma (budaya dan mentalitas)	Menyediakan dan perluasan kesempatan partisipasi dan akses bagi masyarakat	Perubahan struktural
Model perubahan	Perubahan mentalitas / budaya	Perubahan fungsionalis - strukturalis	Mengelola konflik
Sumber ilham (motivasi)	Menjalankan tugas	Menegakkan HAM, hukum dan aturan perundangan	Kemampuan masyarakat melakukan perubahan
Aktor	Pemerintah elit		Masyarakat sendiri
Gaya Kepeimpinan	Birokratik	Tekhnokratik - birokratik	Populis, partisipatoris, memberi peluang, pemimpin dari bawah
Paradigma	Developmentalis	Reformis liberalis	Transformasi liberal

Sumber: Holland & Henriot (2002)

Apakah hanya di sini soalnya berhenti? Tidak demikian nampaknya karena cara pandang akan mempengaruhi tindakan dan pilihan-pilihan yang menyertainya, sebagaimana juga jelas ditampilkan dalam kedua tabel di atas. Mungkin di sini letak perkaranya jika kita kemudian menggagas apa yang disebut gerakan dalam kerangka pikir dikotomik tegangan konsensus-konflik itu. Dalam sebuah refleksi filosofis, dengan menganut cara pandang tersebut segera kita akan terperangkap dalam jebakan-jebakan dualisme (1) atau *subyektivisme* – *obyektivisme* (2) atau *voluntarisme* – *determinisme*. Paradigma konsensus beserta semua derivatnya adalah tendensi logis dari subyektivisme dan voluntarisme. Sedangkan paradigma konflik, juga dengan semua turunannya, persis sebaliknya: obyektivisme dan determinisme.

Menjelaskan fenomena sosial dan gerakan sosial di dalamnya, seperti apa yang ada dalam ilustrasi mengenai komunitas petani di Kalirase di atas --atau juga halnya di tempat-tempat lain-- dengan cara pandang dan pisau analisis sosial di atas, segera kita sadari tidak lagi memadai. Mengapa? Karena fenomena dan gerakan sosial di satu sisi bukan semata tergantung pada pelaku tindakan (niat, kehendak, subyektivitas), namun di sisi lain bukan pula struktur sosial itu sendiri (ideologi, nilai, keberpihakan) yang menjadi penentu adanya praktik dan gerakan sosial. Refleksi filosofis mengenai dualisme di atas bisa jadi *self-evident*, namun fakta *mandeg*-nya (atau justru berjalannya) berbagai gerakan sosial yang sulit diurai gugus analisisnya, menjadi bukti tak terbantah bahwa pisau analisis sosial itu sudah tumpul. Selain itu, tegangan tak kunjung usai dari para aktivis sosial antara yang memilih pendekatan advokasi (yang paradigmanya berdasar pada konflik) dan developmentalis (yang paradigmanya berdasar pada konsensus) --seperti halnya persaingan 'gengsi' antara mereka yang bergerak di tingkat 'wacana' (*discourse*) dan 'praksis'-- adalah bukti telak yang lain lagi. Cara pandang analisis sosial yang selama ini digunakan tidak lagi memadai --atau setidaknya: tidak lengkap. Mengapa?

Nampaknya ada semacam 'dosa asal' dalam melihat obyek kajian ilmu-ilmu sosial. Apa yang dikaji dalam ilmu sosial bukanlah *peran sosial* seperti dalam *fungsionalisme* (Parsons, 1942) yang melihat pelaku dan tindakannya seperti bawahan yang bertindak "menurut petunjuk Bapak." Realitas sosial bukan pula realitas yang terbentuk dari *kode-tersembunyi*, seperti dalam *strukturalisme* Levi-Strauss yang melihat pelaku dan tindakannya serupa dengan polisi lalu lintas yang sudah punya "jadwal

rahasia” ketika melakukan razia. Ia bukan juga *keunikan-situasional* seperti dalam *interaksionisme* (Goffman, 1974) yang misalnya menggagas pelaku dan tindakannya mirip pemain drama-komedi yang bermain spontan tanpa naskah. Realitas sosial sebagai kajian *bukanlah* keseluruhan --*bukan pula* bagian, *bukan* struktur-- *bukan* pelaku-perorangan, melainkan titik-temu keduanya, yaitu praktik sosial yang berulang serta terpola dalam lintas ruang dan waktu.

Gerakan Sosial sebagai Praktik Sosial

Sebagai sebuah praktik sosial, gerakan sosial jelas mengandaikan adanya pelaku dan struktur gerakan sebagai faktor. Namun hubungan keduanya *bukanlah* dualisme seperti dikatakan pisau analisis selama ini, melainkan *dualitas*. Apa artinya? Bahwa pelaku dan struktur gerakan sosial *saling* mengandaikan dan tidak dapat dilepaskan satu dari lainnya begitu saja. Dualitas struktur-pelaku dalam gerakan sosial ini terletak pada proses tempat struktur gerakan sosial merupakan hasil (*outcome*) dan sekaligus sarana (*medium*) berlangsungnya gerakan sosial itu. Proposisi ini mungkin tidak begitu akrab di telinga, namun sebenarnya tidak sesukar itu memahaminya.

Apa yang disebut ‘pelaku’ merujuk pada orang *konkret* dalam arus kontinu tindakan dan peristiwa sosial. Sedangkan ‘struktur’ ialah segenap aturan dan sumber daya yang *terbentuk dari* dan *membentuk* keterulangan praktik sosial. Struktur bukanlah sebuah benda atau pun entitas sebagaimana kita bayangkan dalam wujud aturan, undang-undang, tata tertib, melainkan sebuah ‘skemata’ –sebagai prinsip yang mengatasi ruang dan waktu—yang mirip dengan ‘aturan’ yang hanya tampil dalam praktik-praktik sosial. Misalnya, praktik sosial penyebutan kepala desa sebagai ‘lurah,’ menyimpan uang di bank, pemungutan suara dalam pemilu, mengandaikan adanya skemata itu. Itulah yang dimaksud dengan struktur. Ini berlaku persis dalam gerakan sosial sebagai sebuah praktik sosial. Bukankah gerakan sosial bertujuan mengubah praktik-praktik sosial yang tidak sesuai dengan semangat gerakan itu?

Herry Priyono (1999) dalam “Strukturasi Kondisi Modernitas,” secara sistematis menguraikan pemikiran mengenai teori strukturasi (Giddens, 1984). Teori ini membantu menjelaskan fakta praktik sosial sebagai sebuah kondisi dualitas pelaku-struktur. Ada dua inti penjelasan. Pertama mengenai gugus-gugus struktur dan kedua mengenai relasinya.

Mengenai gugus struktur, ada tiga gugus besar di dalamnya. *Satu*, struktur ‘signifikasi’ (*signification*) menyangkut skemata simbolik, penyebutan, dan wacana. *Dua*, struktur ‘dominasi’ (*domination*) yang mencakup skemata penguasaan atas orang (politik) dan barang/hal (ekonomi). *Tiga*, struktur ‘legitimasi’ (*legitimation*) menyangkut skemata peraturan normatif yang terungkap dalam tata-hukum. Dari contoh di atas, menyebut kepala desa sebagai ‘lurah’ merupakan praktik sosial pada gugus struktur-signifikasi. Menyimpan uang di bank merupakan praktik dalam bingkai struktur-dominasi (penguasaan atas barang dalam ekonomi). Pemungutan suara dalam pemilu juga merupakan praktik pada lingkup struktur-dominasi, tetapi menyangkut penguasaan atas orang (politik).

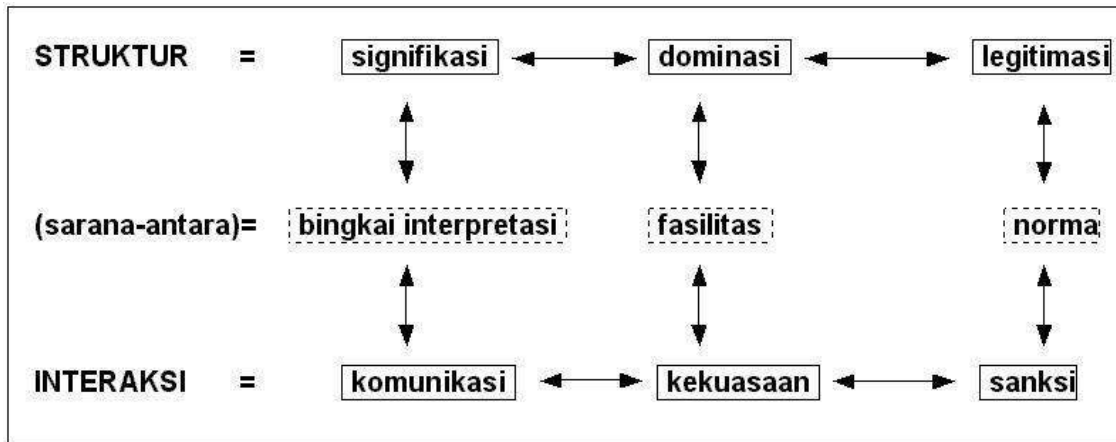
Prinsip ‘signifikasi’ akhirnya juga mencakup skemata ‘dominasi’ dan ‘legitimasi,’ karena skemata *signifikasi* ‘orang yang memimpin desa disebut lurah’ pada gilirannya menyangkut skemata *dominasi* ‘kekuasaan lurah atas warga’ dan juga skemata *legitimasi* ‘iuran desa.’ Hal yang sama juga berlaku bagi struktur ‘dominasi’ dan ‘legitimasi.’ Secara ringkas, dapat dipaparkan sebagai berikut:

S-D-L	: tata simbolis/cara wacana	- (lembaga bahasa/wacana)
D (autorisasi)-S-L	: tata politik	- (lembaga politik)
D (alokasi)-S-L	: tata ekonomi	- (lembaga ekonomi)
L-D-S	: tata hukum	- (lembaga hukum)

(S: Signifikasi, D: Dominasi, L: Legitimasi)

Bagaimana hubungan antara ketiga gugus struktur ini dan kaitannya dengan pelaku dalam praktik sosial? Diagram di bawah ini mencoba memberikan gambarannya.

Gambar 1 Gugus Struktur dalam Praktik Sosial



Sumber : Herry Priyono (1999)

Dalam skema di atas, dualitas struktur dan pelaku berlangsung sebagai berikut:

1. Dalam konsepsi struktur sebagai 'sarana' (*medium*) praktik sosial: tindakan dan praktik sosial 'berkomunikasi' selalu mengandaikan struktur 'signifikasi' tertentu, misalnya tata-bahasa. 'Penguasaan' atas barang (ekonomi) dan orang (politik) melibatkan skemata 'dominasi,' sebagaimana penerapan 'sanksi' mengandaikan skemata 'legitimasi.' Dan demikian pula sebaliknya, struktur sebagai 'hasil' (*outcome*) praktik sosial.
2. Namun seperti jelas dari skema, dualitas selalu melibatkan sarana-antara. Ambillah contoh korporatisme-otoriter Orde Baru yang mengandaikan adanya 'bingkai-interpretasi' tertentu atas arti wacana asas-tunggal. Maka lalu jelas misalnya, mengapa tak boleh ada SBSI di samping SPSI, atau AJI di samping PWI.
3. Dalam dualitas struktur-dominasi dan praktik-penguasaan, misalnya, jabatan menteri menjadi 'fasilitas' si Menteri untuk memerintahkan seorang Dirjen agar selanjutnya mengharuskan semua anak buahnya memilih Golkar. Tentang dualitas legitimasi dan sanksi, 'norma' bahwa "pegawai negeri = anggota KORPRI/Golkar" bisa menjadi dasar untuk mengucilkan atau bahkan mem-PHK seorang pegawai negeri yang menjadi pimpinan PDI atau PPP.

Karena itu, untuk mengkaji gerakan sosial sebagai sebuah praktik sosial diperlukan pemahaman atas relasi dualitas struktur-pelaku seperti tersebut di atas. Dari pijakan itulah kemudian konsepsi gerakan sosial bisa diterjemahkan dalam berbagai konteks struktur dan pelakunya. Dari sini semoga jelas bahwa menjelaskan gejala gerakan sosial tidaklah sesederhana mendikotomikan 'yang advokasi' dari 'yang developmentalis,' sebagaimana halnya 'wacana' dari 'praksis' atau sama membabi-butanya, memisahkan 'struktur' dari 'pelaku'nya.

Perkara Ruang-Waktu, Kekuasaan, dan Hidup Bersama

Sebagaimana halnya semua praktik sosial, gerakan sosial berlangsung dalam waktu dan ruang. Waktu dan ruang selama ini dipahami sebagai arena (panggung) tindakan, yaitu: ke mana kita masuk, dari mana kita keluar. Dalam konteks gerakan sosial, konsepsi tersebut perlu dipertajam dari perspektif ini: waktu-ruang *bukanlah sekedar* arena tindakan, melainkan unsur konstitutif dari tindakan pengorganisasian sosial. Karena itu, waktu dan ruang menjadi unsur integral dalam setiap praktik sosial, termasuk di dalamnya: gerakan sosial. Apa implikasinya? Kembali ke awal soalnya: cara pandang mengenai realitas sosial –kini dan di sini.

Realitas sosial 'zaman ini' nampaknya berupa kemajuan dunia yang terlihat sangat pesat. Dalam *Runaway World*, dunia berlari tunggang-langgang (Giddens, 1999). Di satu sisi, kita menikmati

berbagai kemudahan yang tidak dialami oleh generasi-generasi sebelumnya seperti kemajuan telekomunikasi, transportasi, dan komputasi yang membantu mewujudkan berbagai kemudahan hidup. Dengan satu kata dideskripsikan: kemajuan zaman. Namun, ada sesuatu yang walaupun mungkin kita alami, tetapi jarang kita pertanyakan, yaitu soal 'wajah mendua dari kemajuan zaman' itu sendiri.

Kemenduaan ini bisa dilihat dari fakta bahwa kemajuan yang sama ternyata membawa sebuah kegelisahan atas berbagai krisis yang dulunya tidak pernah ada. Semakin langkanya bahan bakar minyak, polusi global, melonjaknya angka kematian, wabah, penyakit yang tak tersembuhkan, perubahan iklim, rusaknya lahan pertanian hanyalah sebagian dari deretan panjang krisis yang menghantui kehidupan kita. Krisis yang lain juga tengah berlangsung, yaitu semakin terpinggirkannya manusia dan tata hidup bersama oleh ekspansi modal secara besar-besaran.

Maka ketika *raison d'être* gerakan sosial mutakhir saat ini digali, mungkin bisa dirunut dari pertanyaan ini: di mana letak masalah kemajuan zaman itu? Sebagaimana kekuasaan pemerintah yang tidak terkontrol menjadi bencana seperti dalam era orde baru, begitu juga arogansi tak terkontrol pada proses kemajuan ini akan menjadi malapetaka. Dari titik ini, sekali lagi kita perlu mempertajam sudut pandang kita akan berbagai praktik sosial. Kalau tidak, wacana dan praksis atas gerakan sosial akan kehilangan substansi. Substansi apa yang hilang?

Selain berbagai retorika keutamaan (solidaritas, belas-kasih, dan sebagainya), nampaknya tak ada substansi yang lebih menentukan kondisi hidup bersama daripada dinamika kekuasaan. Bisa dikatakan bahwa setiap upaya gerakan sosial dalam merekonstruksi dan mendekonstruksi 'hidup bersama' mengandaikan kepekaan terhadap bagaimana dinamika kekuasaan berlangsung di masyarakat dalam konteks ruang dan aliran sungai waktunya.

Kekuasaan muncul dari setidaknya tiga proses, yaitu: legal-formal, informal, dan pembentukan preferensi (Priyono, 2002a). Dalam proses legal-formal, bisa dilihat misalnya otoritas gubernur atau presiden untuk mengeluarkan peraturan daerah atau peraturan pemerintah. Contoh kategori kedua adalah kapasitas seorang konglomerat untuk membeli walikota dan mendesak para polisi untuk melakukan pengusuran suatu kawasan demi kepentingan investasinya. Sedangkan kategori terakhir berkaitan, misalnya, dengan kapasitas seorang jenderal korporasi dan para kapten iklannya untuk membentuk corak dan selera atau pilihan masyarakat.

Dari sudut pandang praktik sosial, bisa kita telusuri bahwa struktur yang terlibat dalam perkara kekuasaan ini melibatkan berbagai gugus: signifikansi-dominasi-legitimasi. Jika jeli, segera bisa kita lihat bahwa masing-masing kategori kekuasaan tak lebih-tak kurang penting dibandingkan lainnya, walau kategori pertama, proses pembentukan kekuasaan legal-formal, adalah yang paling gampang diamati.

Dari mana kapasitas pembentukan kekuasaan itu muncul? Kembali dari gugus struktur terlihat jelas bahwa 'sarana antara' memungkinkan proses dan struktur kekuasaan itu dirupakan dalam praktik sosial. Dengan kata lain, kapasitas strukturasi kekuasaan berasal dari pemilikan-kontrol sumber daya beserta perangkatnya: fasilitas, modal, senjata, doktrin, keterampilan, proses administratif, dan sebagainya. Tetapi lalu mengapa muncul perkara 'ketidakadilan' dalam praktik sosial kekuasaan? Mengapa ada '*illegitimate power*'? Mengapa ada yang digusur-ada yang menekan, mengapa seolah-olah harus tak ada pilihan lain? Nampaknya kita perlu *alert* dan *aware* bahwa ada sifat asimetri yang melekat dalam struktur kekuasaan, khususnya pada 'sarana-antara'-nya. Sifat asimetri itu sendiri netral, dalam arti tidak dengan sendirinya melahirkan *abuse*, penyalahgunaan. Soal 'ketidakadilan' baru muncul ketika praktik dan pelaksanaan 'kekuasaan' punya implikasi yang menihilkan hidup bersama.

Dari proses pembentukan kekuasaan di atas, segera terlihat bahwa pusat kekuasaan di masyarakat bukanlah tunggal, melainkan jamak. Maka memang menyesatkan untuk menganggap 'pemerintah' atau 'negara' sebagai satu-satunya pemegang kekuasaan. Tetapi, kalau memang bukan tunggal, apakah siapa pun punya kekuasaan? Tidak juga. Beberapa sentra kekuasaan jauh lebih digdaya dibanding lainnya. Seorang Megawati jelas lebih berkuasa daripada seorang buruh pabrik, tetapi seorang direktur Freeport juga lebih berkuasa daripada seorang Bupati Timika. Tentu pola itu bukanlah keseluruhan cerita. Dalam *real politics*, mana lebih digdaya: Salim group ataukah BPPN?

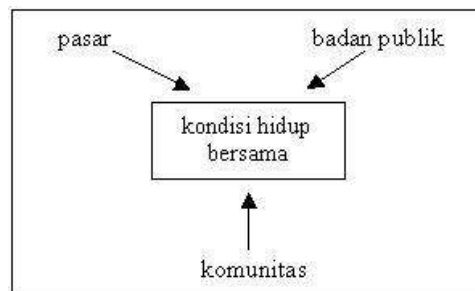
Pokok mengenai kekuasaan ini rupanya penting untuk dikenali. Demikian juga dengan pergeseran-pergeserannya dalam sungai sejarah yang perlu dicermati terus-menerus. Ambil contoh soal retorika kebanyakan kita tentang globalisasi. Retorika itu tidak punya isi kecuali dianggap serius bahwa kekuasaan modal merupakan pusat kekuasaan yang telah bertambah secara dramatis dan menguasai arus perdagangan, investasi, dan keuangan antarnegara. Dalam 25 tahun (1968-1992), nilai ekspor dunia bertambah 17 kali. FDI (*foreign direct investment*) naik dari 17% (1981-1990) menjadi 32% (1991-1995). Volume perdagangan mata uang dunia bertambah dari 15 milyar dollar pada tahun 1973 menjadi 900 milyar dollar di tahun 1992 dan lebih dari satu triliun dollar di awal abad ini (Ellwood, 2001). Inilah bentuk kekuasaan modal itu, yang kini menjadi bentuk kekuasaan baru yang harus terus diperhatikan.

Implikasi atas Wacana Kekuasaan

Apa implikasi dari wacana menyoal kekuasaan ini?

Pertama adalah cara pandang terhadap 'negara' dan 'pemerintah' yang selama ini mungkin dianggap sebagai satu-satunya sumber kekuasaan dalam hidup bersama. Alur pikir di atas menunjukkan bahwa bukan demikianlah halnya. 'Negara' dan 'pemerintah' memang masih memegang kekuasaan, tetapi bukan satu-satunya. Apa yang lain? Untuk saat ini, setidaknya ada dua lainnya: 'pasar' dan 'komunitas,' sebagai pusat-pusat kekuasaan yang harus diperhitungkan di luar negara. Dengan demikian, kekuasaan adalah fungsi kesetimbangan pusat-pusat kekuasaan ini dalam tata hidup bersama. Lihat juga (Priyono, 2002b)

Gambar 2. Tiga Poros Sentra Kekuasaan



Sumber: sintesa dari (Priyono, 2000b)

Dominasi salah satu dari ketiganya akan membawa malapetaka. Sebagai contoh, dominasi 'pemerintah' sebagai badan publik yang meremuk 'komunitas' dan 'pasar' akan melahirkan model Stalinisme. Dominasi primordial 'komunal' yang merusak kinerja 'pemerintah' dan 'pasar' menghasilkan konflik tribal primordial yang panjang tak berkesudahan seperti di Sierra-Leone. Sedangkan dominasi 'pasar' yang meremuk hidup 'komunitas' dan kapasitas 'pemerintah' memunculkan kedangkalan konsumeristik. Globalisasi, yang lolos dari kontrol demokrasi, telah melahirkan gejala terakhir ini.

Asimetri kekuasaan pasar bisa dilihat misalnya dari fakta bahwa sekitar 200 perusahaan multi nasional menguasai lebih dari 5 triliun US dollar, atau lebih dari seperempat GDP dunia (Ellwood, 2001). Di sisi lain, Bank Dunia mencatat rata-rata pendapatan 20% penduduk termiskin adalah kurang dari sepersepuluh rata-rata 20 orang terkaya. Seperlima dari penduduk dunia hidup di bawah garis kemiskinan satu dollar sehari dan 20.000 orang mati karena kelaparan tiap harinya. Kemakmuran dan penderitaan adalah sisi yang berbeda dari koin globalisasi. Maka, lebih nyata terlihat bahwa negara makin kehilangan kedaulatannya dan demikian juga dengan para politisinya ketika semakin sedikit orang mau mendengarkan mereka. Dalam *The End of The Nation State*, Kenichi Omahe (1995) bahkan menggambarkan bahwa globalisasi ini menandai berakhirnya era negara sebagai sentra kekuasaan tunggal dalam masyarakat.

Kedua, mengenai demokra(tisa)si. Demokrasi dan demokratisasi beranjak dari pengandaian bahwa proses dalam hidup bersama melibatkan masalah kekuasaan. Jadi, tanpa adanya masalah kekuasaan dalam hidup bersama, gagasan dan gerakan demokra(tisa)si kehilangan semua alasan keberadaannya. Secara substansial, demokrasi merupakan gagasan dan gerakan untuk membuat kekuasaan dapat dipertanggungjawabkan yang praktiknya memiliki dampak luas terhadap hidup bersama. Perkaranya dimulai ketika dilanjutkan ke pertanyaan berikut: pusat dan praktik kekuasaan mana yang menjadi target demokratisasi?

Meneruskan logika butir pertama, maka tak ada 'rumus baku' menjawab pertanyaan itu, misalnya bahwa target demokra(tisa)si adalah 'negara' atau 'pemerintah.' Mengapa? karena bentuk dan praktik kekuasaan yang punya dampak pada hidup bersama bergeser dalam aliran sungai waktu. *Panta rei*, semuanya mengalir, kata Heraclitus (500 SM). Selama ini, pembicaraan mengenai demokrasi dilakukan dengan pengandaian bahwa negara (dalam rupa pemerintah) adalah pemegang kekuasaan tertinggi masyarakat. Namun, ingat bahwa gagasan ini muncul dari sejarah perlawanan terhadap monarki pada abad 17-18. Dalam tata kekuasaan waktu itu, demokrasi merupakan gerakan untuk mengontrol kekuasaan monarki karena kekuasaan merekalah yang punya konsekuensi paling besar terhadap hidup bersama.

Namun, apa yang konstan dari target demokratisasi bukanlah sultan, raja, presiden, kaisar, atau bahkan militer, melainkan setiap penggunaan kekuasaan yang punya konsekuensi pada hidup bersama. Bahwa pada saat itu sosok kekuasaan tersebut berupa raja, presiden atau perdana menteri, adalah 'kontingensi historis' (*historical contingency*) dan bukan 'keniscayaan logis' (*logical necessity*). Tuntutan logis dari gerakan demokrasi adalah *kontrol* terhadap bentuk-bentuk praktik kekuasaan yang punya konsekuensi pada hidup bersama.

Saat ini, dalam kontingensi historis yang bertumpu pada akumulasi modal, muncul berbagai kekuasaan baru yang praktiknya punya konsekuensi besar pada hidup masyarakat. Maka, pembicaraan mengenai tata dunia global tanpa mempersoalkan praktik kekuasaan bisnis adalah wacana tanpa substansi. Namun, sebaliknya juga konsekuensinya: setiap wacana demokrasi tanpa mempersoalkan praktik kekuasaan modal adalah wacana yang kekurangan isi.

Ketiga, pokok ini punya akibat penting terhadap gagasan 'masyarakat sipil' (*civil society*) dan proses demokratisasi. Selama ini, pemahaman mengenai masyarakat sipil adalah "*anti-state*", antitesa negara. Padahal, gagasan ini muncul dari konteks sejarah abad 17-18 tadi. Kalau *civil society* di zaman baru ini bukanlah lawan negara, lalu apa? Sebagai sebuah kondisi, *civil society* adalah matriks perimbangan kinerja pusat-pusat kekuasaan yang sudah disebutkan di atas, yaitu: (1) komunitas, (2) pasar, dan (3) badan publik (pemerintah, LSM, organisasi-organisasi pemantau, dan lain-lain). Sebagai sebuah tindakan, *civil society* merupakan gerakan untuk mengusahakan matriks perimbangan tiga poros kekuatan itu. Maka, demokrasi menuntut akuntabilitas dari berbagai praktik kekuasaan terhadap matriks perimbangan tersebut. Konsekuensinya, apa yang konstan sebagai target gerakan *civil society* dan proses demokratisasi adalah semua bentuk praktik kekuasaan yang punya konsekuensi pada hidup bersama. Ia bisa berupa kekuasaan tak terkontrol dari kelompok bisnis, militer, maupun fundamentalisme agama. Mematok target demokratisasi pada bentuk kekuasaan tertentu (misal: kekuasaan pemerintah semata), sementara konstelasi kekuasaan dalam perjalanan sejarah selalu bergeser, adalah sebetulnya fundamentalisme.

Pergeseran cara pandang ini sedemikian dibutuhkan karena banyak masalah di sekitar kita tidak lagi bisa diselesaikan dengan pendekatan tunggal 'anti-negara'. Demikian pula *kemandegan-kemandegan* gerakan mahasiswa, gerakan petani, atau gerakan buruh. Mungkin benar bahwa KKN menjadi subur di zaman Orde Baru. Demikian juga sebaliknya dengan macetnya gerakan mahasiswa, petani, atau buruh. Hanya saja, juga saat ini ketika Orde Baru sudah digulung, KKN akan tetap tumbuh subur, demikian pula halnya dengan *rendetnya* gerakan mahasiswa, petani, atau buruh selama kita tidak mengenali bahwa gejala itu juga berakar dari berbagai pelaku bisnis yang bisa membeli polisi, walikota, gaya hidup kaum muda, bibit-benih tanaman pangan dan peraturan perundangan mengenai perburuhan. Bahkan semua jajaran pengadilan pun bisa terbeli. Karena itu, misalnya, menembak isu KKN hanya dari pembersihan aparatur negara, atau isu pertanian organik dari lemahnya kebijakan Departemen Pertanian, adalah solusi berat sebelah karena praktik sosial lainnya pada struktur kekuasaan yang terkait tidak menjadi sasaran isu itu (misalnya, praktik bisnis industri benih ketika menggagas gerakan petani). Gerakan sosial, suka atau tidak, ada pada pusat perkara ini: menjamin praktik sosial bisa dipertanggungjawabkan.

Arah dan Kepedulian

Jika pola kausalitas kekuasaan di atas punya basis empiris, imajinasi kita rasanya kelewat sempit kalau menganggap bahwa hanya kekuasaan pemerintah dan negaralah yang menjadi target gerakan sosial, apa pun bentuk gerakannya. Tentu banyak sebab yang menjelaskan. Salah satunya, model tradisional 'kekuasaan tunggal' itu mungkin merupakan cara paling mudah untuk mendekati berbagai persoalan, karena rapi, jelas, dan sudah menjadi pemahaman umum. Contoh: model tata-hidup bersama dari pendekatan dualisme konflik-konsensus yang sudah diuraikan di depan. Dalam berbagai *workshop* mengenai "Analisis Sosial," sangat jarang model dualisme ini absen dari kerangka teoretisnya. Bukankah demikian? Implikasinya akan terlihat dari tidak operasionalnya berbagai pendekatan gerakan sosial yang kemudian dimunculkan sebagai produk analisis sosial yang demikian itu.

Namun rupanya pengalaman dan memori kita tentang Orde Baru juga berperan merawat anggapan itu. Tetapi –seperti terlihat dari berbagai *kemandegan* institusi gerakan—mungkin segera terlihat bahwa pendekatan seperti itu akan semakin menderita *sembelit* analitis dan empiris. Artinya, tidak sesuai baik dengan proses nyata yang memang terjadi di lapangan maupun dengan keketatan refleksi analitis. Ambil contoh model gerakan advokasi penduduk lokal di Timika, Freeport, Irian Jaya. Jika gerakan itu berpusat pada upaya-upaya intervensi kekuasaan legal-formal Bupati Timika atau Gubernur Papua atau bahkan BKPMD (Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah), yang berangkat dari pengandaian 'negara' dan 'pemerintah' adalah pusat kekuasaan tertinggi di sana, maka terjadilah *epistemic lag* yang amat serius. Hanya yang tidak peka akan kausalitas dinamika kekuasaan yang tidak melihat bahwa Freeport jauh lebih berkuasa daripada sang Bupati. Maka ada konsekuensi yang menyertainya: target advokasi itu tidak hanya perlu diarahkan ke pemerintah daerah, melainkan juga harus diarahkan ke direksi Freeport.

Maka, sebagaimana sumber kekuasaan bersifat jamak, dan sebagaimana pusat kekuasaan yang punya dampak luas pada hidup bersama juga bersifat jamak, target gerakan sosial juga bersifat jamak. Panduannya bukan dogma, melainkan pembacaan atas pergeseran-pergeseran konstelasi dinamika kekuasaan dalam proses sejarah. Karena itu, gerakan sosial tidak anti kekuasaan, bukan anti pasar, dan bukan juga anti pemerintah. Kalaupun ada sebuah 'musuh' yang dilabrak oleh gerakan sosial, dengan lugas mesti dibilang bahwa gerakan ini punya satu musuh: praktik kekuasaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan dalam tata hidup bersama. Tidak dapat dipertanggungjawabkan terhadap apa/siapa? Terhadap rekonstruksi hidup bersama yang terdiri atas badan publik, pasar, dan komunitas. Arah gerakan sosial adalah mengupayakan perimbangan ketiga poros kekuatan masyarakat tersebut.

Lalu kembali ke persoalannya: dalam zaman yang sedemikian ini, bagaimana mekanismenya?

Ketika menukik pada perbedaan antara 'klarifikasi konseptual' seperti yang sudah disampaikan di atas dan 'klarifikasi praktikal' mengenai implikasinya dalam gerakan sosial, ada benturan yang muncul mungkin karena dua hal. Pertama, kesadaran diri bahwa kita lebih dekat sebagai orang 'lapangan,' 'aktivis' daripada seorang 'pemikir,' 'teoretisi'. Dan kedua, tarikan kenyamanan (*convenience*) untuk hanya melakukan tanpa mempertanyakan daripada *validity* untuk mempertanyakan, tentu dengan konsekuensi harus menggali sampai ke akar. Atas dasar ini, mungkin bisa ditemukan titik akur kompromi, yaitu kepedulian (*concern*) sebagai tempat bertemunya *logical validity* dan *psychological convenience*. Di mana kepedulian itu terletak?

Banyak kisah sejawat aktivis pendamping masyarakat yang mendeskripsikan bagaimana tata-hidup bersama ini direcoki oleh sebuah aliansi (atau kolusi) antara sektor bisnis dan pemerintah. Di masa lalu, aliansi macam ini disebut 'fasisme' (mungkin perlu dicatat bahwa 'nazisme' Hitler pada mulanya adalah aliansi sempurna antara otoritarianisme negara dan kekuasaan terpusat sektor bisnis/kapital). Di sini, korbannya komunitas. Kini, ketika pemerintah semakin kehilangan kapasitas untuk melakukan tawar-menawar dengan sektor bisnis (dan karena itu pemerintah dengan mudahnya dicaplok oleh sektor bisnis), fenomena ini disebut 'neo-liberalisme.' Di sini, kembali korban-korbannya adalah 'komunitas' dan 'agensi sah dari pembuat kebijakan publik'.

Masalah ini menjadi sentral. Kini mari kita layangkan imajinasi kita ke situasi konflik suku di banyak negara di Afrika. Apa yang terjadi di sana? Adalah negara dan pemerintahan bisnis yang sudah selama ini dijarah oleh konflik kepentingan tribal-komunal tiada berkesudahan. Para korbannya adalah pemerintahan negara dan spontanitas pasar dalam transaksi ekonomi. Tetapi, dalam kebanyakan kasus di Afrika, jala pintas kepada proses ini adalah sebuah aliansi dari suku yang menang dengan sektor bisnis yang selalu berganti rupa laksana bunglon. Mirip seekor bunglon, kepentingan bisnis bisa beradaptasi pada rezim jenis apa saja. Maka, bagi mereka, otoritarianisme atau demokrasi bukanlah soal. Jika laba bisa dikeruk lebih banyak di bawah rezim otoritarian, *that is fine*. Jika laba bisa ditimbun di bawah kepemimpinan demokratik, itu juga tidak menjadi masalah. Bahkan, seringkali ditemui literatur yang mengandaikan bahwa 'mencari laba' dan 'demokrasi' adalah konsekuensi benefisial satu sama lain karena mereka tidak membedakan antara 'kebebasan dalam terminologi filosofis' dan 'kebebasan untuk mencari laba.' Sementara keduanya kadang sukar dipisahkan (seperti halnya kita tidak bisa memisahkan fisiologi dan materialitas), mereka tetaplah berbeda. Jika mereka tidak berbeda, perusahaan-perusahaan pencari laba seharusnya sudah mati di bawah Pinochet, Marcos, Hitler, atau Soeharto, bukan? Fakta bahwa neo-liberalisme tidak mati (bahkan jadi jauh lebih digdaya) di bawah Pinochet atau Soeharto malah membuktikan yang sebaliknya.

Maka semua ini membuktikan bahwa 'demokrasi' adalah variabel bebas, bukan tergantung pada kapitalisme (sebagaimana dijangonkan oleh pendukung neo-liberal) dan bukan pula pada sosialisme (sebagaimana diasumsikan secara luas oleh para aktivis kiri). Masalahnya adalah seperti ini: karena baik kapitalisme dan sosialisme melibatkan praktik kekuasaan dan karena praktik kekuasaan hanya akan bermanfaat bagi kebaikan bersama jika dikontrol oleh kriteria demokrasi, maka demokrasi bukan secara inheren adalah bagian dari kapitalisme dan sosialisme, namun, lebih merupakan variabel bebas. Nampak, konsepsi klarifikasi konseptual atas sifat jamak 'kekuasaan' dan pandangan mengenai demokrasi ini netral. Konsekuensi logisnya: gerakan sosial bisa dibangun lebih fleksibel dalam kejelasan ini karena konsepsi itu bisa diterapkan baik pada sosialisme maupun kapitalisme. Ia juga bisa diterapkan pada situasi di Indonesia, baik berada di bawah bendera Partai Komunis maupun di bawah komite konglomerasi bisnis. Terhadap apa yang demokrasi (dan karenanya: gerakan sosial) menjadi tidak netral, adalah terhadap praktik kekuasaan yang tidak terkontrol dan tidak bertanggung jawab terhadap publik, baik di bawah kapitalisme maupun sosialisme (Giddens, 1994).

Maka mungkin menjadi lebih jelas ke mana *concern* itu mengarah: mereka yang dipinggirkan, yang dikorbankan dalam praktik-praktik sosial yang tidak adil. Implikasi dari konsepsi strukturasi kekuasaan, basis teoretis mengenai tiga poros (badan publik-pasar-komunitas) atau pun dari fakta-fakta empirik yang dipaparkan, adalah tak ada yang lebih dikorbankan daripada mereka yang tidak mempunyai pilihan kecuali meng-iya-kan. Terpaksa 'iya' untuk digusur, 'iya' untuk diusir, 'iya' untuk diupah rendah, 'iya' ketika tanahnya dijadikan pabrik dan 'tidak bisa mengatakan tidak' ketika harus menanam padi bibit unggul dan menyemprotkan racun pembasmi serangga. 'Iya' yang sama juga terjadi ketika tidak ada pilihan lain dalam membeli minuman, memilih produk lainnya dan keter-'iya'-an tunduk pada mode dan kecenderungan pasar. Sama halnya 'iya' dalam konflik primordial tak berkesudahan macam di Ambon, Sampit, atau Poso.

Bagi mereka yang di-*fait accompli* seperti itulah gerakan sosial menempatkan kepeduliannya. Karena mereka kalah digdaya, karena mereka *powerless*.

Meng-akar-rumput

Dalam kebanyakan kasus, *mandeg*-nya berbagai gerakan perlu dipahami bahwa hal tersebut lebih melibatkan isu psikologis daripada isu-isu ekonomis yang menjadi masalah kebanyakan orang di lapis bawah masyarakat. Harus kita lihat bahwa kecerdasan eksploitatif neo-liberalisme adalah dia memasuki cara kita menilai apa pun dengan menanamkan terlebih dahulu prinsip kriteria 'kenikmatan-prestise-status-kemewahan' dalam masyarakat. Hal ini bukan bahwa prinsip tersebut salah, tetapi bahwa upaya mencapainya seringkali dilakukan dengan merugikan orang atau pihak lain (di sinilah muncul masalah lingkungan, pemaksaan PHK, dan lain-lain). Mereka, kaum neo-liberal ini mengontrol semua media masa dan cara para jurnalis menulis beritanya pun didikte dengan apa yang 'pantas ditulis' agar laku dijual. Ditambah lagi, tentu, bahwa apa yang pantas ditulis adalah yang

merepresentasikan gaya hidup yang paling mewah (mobil, mode baju, tempat peristirahatan, rumah, telepon genggam, dan merk).

Di sinilah muncul hubungan langsung antara advertensi-iklan yang sembarangan (*mindless*) dengan konsumerisme (inilah mengapa dikatakan bahwa proses ideologi yang dibawa oleh neo-liberal adalah budaya konsumeristik). Mereka mengontrol media dan cara jurnalis menulis kisah dengan memfatwakan bahwa perjuangan buruh Shangri-La, Serikat Buruh, PHK massal, dan lain-lain kurang menguntungkan jika ditulis sebagai berita. Atau, walaupun harus ditulis juga, kepentingan *profit* harus diperhitungkan. Seorang aktivis pendamping pengungsi di Maluku berkisah, dari hasil investigasi, dua surat kabar yang menjadi 'koran kaum muslim' dan 'koran kaum kristen' di sana sebetulnya dimiliki oleh satu grup bisnis media yang sama di Pulau Jawa. Kekagetan yang ditimbulkan oleh kisah ini mungkin senada dengan kekagetan yang disebabkan oleh informasi bahwa pejabat pemda DKI Jaya yang menggusur warganya juga adalah komisaris perusahaan yang akan menginvestasikan uangnya di atas tanah yang penduduknya harus digusur itu.

Maka menulik ke akar rumput adalah salah satu pilihan. Memulainya dari bawah, bergerak dari akar, seperti ilustrasi mengenai dusun Kalirase di awal tulisan ini. Namun, melihat *nature* dari apa yang dilawan, gerakan sosial tidak bisa hanya berupa pendekatan tunggal *bottom-up*. Melainkan, ia haruslah berupa sinergi dan membutuhkan penetrasi gradual, juga pada sektor-sektor yang nampaknya tidak berhubungan langsung dengan agenda pemberdayaan atau advokasi, termasuk di dalamnya media masa. Mungkin jika dikotomi-dikotomi (yang lahir karena dualisme itu) antara advokasi-developmental, di dalam-di luar sistem itu bisa dihilangkan dengan kesadaran seperti telah dicoba diungkapkan di depan, berbagai sektor bisa mengambil bagian dalam gerakan sosial ini: media masa, kantor-kantor pemerintahan, dosen-pengajar universitas, peneliti, dan lain-lain.

Pokok-pokok Penegasan

Sampai dengan sintesa teoretis dan praksis-empirik ini, saya menawarkan beberapa pokok sebagai *finale*.

Pertama, dalam konteks waktu saat ini, adalah *salah* sebuah cara pikir (analisis sosial) yang melulu *state-centric* atau berpusat pada negara, yaitu semata-mata melihat negara sebagai biang keladi. Mengapa? Karena itu berarti kita tidak bisa membedakan antara kapasitas negara sebagai badan publik dengan sebuah rezim yang punya potensi menjadi otoritarian. Lebih mendasar lagi, karena itu mengindikasikan tidak pekanya kita akan dinamika kekuasaan dalam aliran sungai waktunya.

Kedua, kriteria demokratisasi (dan juga *common good* yang lain) bukan hanya harus diterapkan untuk negara, tetapi juga untuk segala bentuk praktik kekuasaan, oleh segala aktor. Karena itu, lawan *civil society* bukanlah *state/negara*, melainkan 'praktik kekuasaan yang semena-mena, tidak bertanggungjawab pada publik'. Baik itu kekuasaan uang, senjata, agama, atau pun yang lain. (Karena itu, perlu kita waspada bahwa seringkali kita mencampuradukkan otoritarianisme Orde Baru dengan otoritarianisme negara. Orde Baru dan orang-orangnya boleh pergi, tetapi sikap otoriter itu bisa tetap ada walau sudah bukan orba lagi di sana.)

Ketiga, maka, apa yang diperlukan? *Pergeseran paradigma, pembaruan gagasan dan cara pikir*. Perkaranya bukan lagi melulu soal negara. Dalam tataran tindakan konkrit, diperlukan ketajaman untuk tidak tergoda melihat 'musuh bersama' atau 'perkara' sebagai sesuatu yang 'kasat mata secara gamblang.' 'Musuh bersama' itu sekarang, kalau ada, adalah praktik kekuasaan yang tidak terkontrol dan tidak bertanggung jawab. Siapa pun yang melakukannya. Itulah sasaran bidik demokratisasi dan gerakan sosial.

Keempat, kalau kita salah menempatkan kontradiksi ini, maka kita akan terjebak untuk selalu mendekonstruksi negara. Padahal, negara juga memiliki kekuasaan yang sah, *legitimate*, justru untuk melindungi hak-hak warganya. Di sini, *civil society* mendapatkan makna baru: yaitu sebagai sebuah matriks perimbangan antara 3 kekuatan: masyarakat, pasar, dan badan publik (pemerintah, LSM, paguyuban, dan lain-lain yang melindungi kepentingan publik).

Kelima, dalam kontingensi sejarah saat ini, kekuatan yang tumbuh menjadi mengerikan dalam hal kekuasaan dan seharusnya menjadi target proses demokratisasi adalah sistem pasar. Komunitas bisnis dengan agenda neo-liberal-nya melindas dua kekuatan yang lain, yaitu masyarakat dan negara. Karena itu, dalam konteks Indonesia, kita bisa lebih mudah meletakkan posisi militer, orde baru, pemerintahan otoriter, praktik bisnis yang semena-mena, fundamentalisme agama, dan lain-lain sebagai 'lawan' dengan pisau analisis ini. Implikasinya? Kerja bersama yang makin kompleks, tetapi juga luas, menembak segala bidang kehidupan yang sudah diremuk selama ini. Hal-hal ini secara inheren juga menunjukkan bahwa masalahnya tidak terletak pada adanya kekuasaan, tetapi, praktik kekuasaan di tangan yang tak terkontrol. Memang benar, kita bahkan tidak akan dapat melayani kebaikan bersama kecuali jika kita berkepentingan dengan praktik kekuasaan yang sah, *legitimate*.

Terakhir, sebuah catatan dalam upaya mendorong gerakan sosial dan demokratisasi: sikap kritis untuk tidak termakan oleh *definisi politik* yang didorong oleh pendukung neo-liberal, yang menyatakan bahwa politik itu selalu *hanya bisa dihubungkan dengan negara atau praktik bernegara*. Ini salah. Dari dasarnya, politik berhubungan dengan kekuasaan dan cara mempertahankannya. Karena itu, bisnis atau kapital pun --karena menguasai modal dan ingin mempertahankannya-- adalah sesuatu yang politis.

Semoga dengan ini kita sebagai bagian dari gerakan pemberdayaan dan demokratisasi bisa lebih jeli lagi membidik 'musuh bersama' itu dalam konteks perjuangan kita bersama-sama di zaman baru ini. Demokrasi dalam konteks sumbu sejarah saat ini bukan hanya urusan mengontrol kekuasaan negara seperti kata Plato (428-354 SM), melainkan juga soal membuat kekuasaan dan praktik sosial apa pun menjadi *accountable*.

Beberapa Rujukan

Blau, Peter M. 1964. *Exchange and Power in Social Life*, New York: John Wiley and Sons.

Jacques Derrida. 1976. *On Grammatology*, Baltimore: John Hopkins University Press.

Ellwood, Wayne. 2001. *The No-Nonsense Guide to Globalisation*, Oxford: New Internationalist Publication.

Englewood, Cliffs. 1966. *Societies, Evolutionary and Comparative Perspectives*. Prentice-Hall.

Giddens, Anthony. 1979. *Central Problems in Social Theory*, London: Macmillan.

Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press.

Giddens, Anthony. 1994. *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.

Giddens, Anthony. 1999. *Runaway World*, London: Profile Books.

Goffman Erving. 1974. *Frame Analysis*. New York: Harper.

Holland, Joe & Peter Henriot. *Analisis Sosial & Refleksi Teologis*. Pustaka Teologi, Ed. 9, Yogyakarta: Kanisius.

Talcott Parsons. 1949. *The Structure of Social Action*. New York: Free Press.

Omahe, Kenichi. 1995. *The End of The Nation State*. New York: Prentice Hall.

Priyono, Herry. 1999. "Strukturisasi Kondisi Modernitas." Makalah dalam *Seminar mengenai Anthony Giddens* di Teater Utan Kayu.

-----, 2002a. "Menimbang Cara Pandang." Makalah dalam *Studium Generale Fajar Kesadaran Indonesia*, Universitas Surabaya.

-----, 2002b. "Tiga Poros Indonesia." Opini di harian *Kompas*, Rabu 9 Januari 2002.

Ferdinand de Saussure. 1960. *Course in General Linguistics*. London: Peter Owen.

Roem Tupatimasing. 1993. "*Lima Paradigma Dasar Organisasi*." *Jurnal LP3ES*. Jakarta: LP3ES.

Abstract

This article discusses the essence of the plurality of the civil society in Indonesia linked to the efforts to develop democracy in Indonesia. The development of civil society in Indonesia, which in the early 1990s has shown a promising development, now has to deal with enormous challenges related to the simplification of the meaning of civil society that look up to freedom for the sake of certain individuals or groups. In view of that, it is imperative to have civil society reformulated to become a rational discourse fostering the principles of inclusiveness and solidarity.

Permasalahan Pengembangan *Civil Society*

Norman Uphoff (1993:607) menggambarkan bahwa periodisasi perkembangan Organisasi Non Pemerintah di dunia ketiga, dimulai pada dekade 1960-an sebagai Periode Perkembangan Pertama; pada dekade 1970-an sebagai Periode Perkembangan Kedua; pada dekade 1980-an sebagai Periode Hutang dan Kekecewaan; kemudian pada dekade 1990-an dapat dianggap sebagai periode deregulasi, demokratisasi, dan desentralisasi. Dengan kata lain, dekade 1990-an merupakan periode munculnya *civil society*.

Bagi Indonesia, awal dekade tahun 1990-an sebenarnya juga sudah dapat dikatakan sebagai periode munculnya *civil society* yang dimulai dengan gerakan resistensi di pedesaan oleh kelompok tertindas yang sangat nyata dengan munculnya protes masalah tanah, penggusuran, dan gerakan buruh di hampir semua kota besar di Jawa dan Sumatra. Gerakan reformasi tersebut mencapai puncaknya pada saat turunnya Suharto oleh adanya tekanan kelompok mahasiswa dan kaum reformis. Namun, memasuki akhir dekade 1990-an (sesudah munculnya era reformasi) Indonesia menghadapi tantangan perkembangan zaman yang mempunyai karakteristik yang berbeda yaitu tidak adanya kepatuhan hukum (*disorder*), kekacauan (*chaos*), kekerasan (*violence*), pelanggaran hak-hak asasi manusia, *over exploited* sumber daya alam yang mengabaikan pelestarian lingkungan, merebaknya KKN, runtuhnya kewibawaan serta kekuatan pemerintah (*weak state*), serta merebaknya konflik horizontal yang dibarengi dengan tindakan yang bersifat anarkis.

Gejala di atas menunjukkan bahwa perkembangan gerakan *civil society* di Indonesia yang pada mulanya menunjukkan perkembangan yang menggembirakan namun pada era reformasi sekarang ini gerakan *civil society* menghadapi tantangan yang luar biasa yang dapat membawa Indonesia ke jurang kekacauan yang berkepanjangan, kebangkrutan, konflik horizontal yang berlandaskan ikatan primordial, dan bahkan dapat menuju kepada suatu proses disintegrasi bangsa. Dengan demikian, tentu ada kesalahan mendasar yang dilakukan oleh bangsa Indonesia di dalam mengembangkan *civil society*. Berdasarkan kenyataan tersebut, artikel ini akan mencoba membahas tentang hakikat pluralitas di Indonesia, perkembangan konsep *civil society*, permasalahan pengembangan *civil society* berkenaan dengan aspek pluralitas (inklusivitas), dan upaya untuk mengembangkan demokrasi di Indonesia.

Hakikat Pluralitas

¹ Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Program Pascasarjana Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga.

Secara klasik pengertian masyarakat majemuk (plural) adalah suatu masyarakat yang terdiri atas dua atau lebih tertib sosial, komunitas, atau kelompok yang secara kultural dan ekonomi terpisah satu dengan yang lain, dan mempunyai struktur kelembagaan yang juga saling berbeda (Furnivall, 1967). Makna pluralistik semacam itu di Indonesia masih ditambah keruwetan lagi dengan adanya pluralistik yang bersifat ganda (Soekanto, 1997). Dalam hal ini, di dalam masing-masing etnis yang bersifat majemuk tersebut terdapat perbedaan-perbedaan lagi baik perbedaan agama maupun perbedaan kemampuan sosial-ekonomi. Dipandang dari konfigurasi masyarakat majemuk, masyarakat Indonesia dapat digolongkan ke dalam kelompok masyarakat majemuk dengan fragmentasi mayoritas dominan (Nasikun, 1996).² Dalam kondisi masyarakat majemuk ganda macam ini, kemungkinan akan munculnya konflik horizontal menjadi sangat besar. Permasalahannya mengapa konflik horizontal yang sangat brutal terjadi pada Era Reformasi?

Jawaban terhadap pertanyaan tersebut tidak bisa dilepaskan dari perkembangan sosial-politik di Indonesia pada masa Orde Baru. Pada masa itu telah muncul politik diskriminasi dan isolasi terhadap kelompok suku tertentu, seperti suku Tionghoa, Dayak, Papua, dan suku-suku lainnya. Politik diskriminasi dan isolasi yang dilakukan oleh Rezim Orde Baru tersebut telah mendorong munculnya resistensi terhadap penguasa. Perkembangan selanjutnya dengan dicanangkannya otonomi daerah, adalah bahwa resistensi rakyat terhadap penguasa pada akhirnya bermuara pada resistensi dan penolakan oleh suatu suku di suatu daerah terhadap suku-suku lain (pendatang). Menguatnya ikatan primordial (kesukuan) dan kekecewaan terhadap adanya ketidakadilan yang telah mereka rasakan selama bertahun-tahun telah mengakibatkan munculnya konflik antarsuku yang semakin tajam. Dengan demikian, pluralitas ganda yang mengarah kepada konflik horizontal menjadi semakin terbuka dan tajam.

Munculnya era globalisasi, modernisasi, dan pembangunan pada masa Orde Baru, paling tidak sampai pertengahan tahun 1990-an, telah membawa perkembangan ekonomi, namun akibat yang lebih besar dan berlanjut sampai sekarang adalah semakin besarnya polarisasi kelompok kaya dan miskin. Kondisi semacam inilah yang mendorong munculnya ide untuk menolak pembangunanisme yang sifatnya justru mempertajam jurang perbedaan sosial-ekonomi antargolongan sosial-ekonomi yang ada (Arief, 2000). Perbedaan antarkelompok sosial ekonomi yang semakin besar dan tajam tersebut memperbesar kemungkinan munculnya konflik horizontal antargolongan sosial-ekonomi di masyarakat yang jelas mengabaikan makna pluralitas.

Lebih dari itu dampak modernisasi di satu pihak telah mendorong individu untuk lebih rasional (sekuler), dan seringkali menjadikan kehidupan beragama dianggap tidak penting. Namun, di lain pihak, dampak modernisasi juga memunculkan gelombang puritanisasi kehidupan beragama yang seringkali memunculkan kelompok-kelompok agama (agama apa pun) yang bersifat fundamentalis dan radikal. Dengan demikian, semua kondisi di atas selain membuka lebar munculnya konflik horizontal juga menyebabkan terabaikannya makna bahwa bangsa Indonesia sebenarnya adalah bangsa yang bersifat plural yang justru menghendaki menguatnya solidaritas.

Perkembangan Pemaknaan *Civil Society* di Indonesia

Dalam bahasa Indonesia istilah *civil society* sulit diterjemahkan secara langsung, misalnya dengan masyarakat sipil.³ Hal ini disebabkan karena istilah sipil di Indonesia diterjemahkan

² Secara teoretis masyarakat majemuk dapat digolongkan ke dalam empat kategori, yaitu (1) Majemuk dengan kompetisi seimbang, seperti di Malaysia dan Belgia; (2) Majemuk dengan mayoritas dominan, seperti Srilanka dan Irlandia Utara; (3) Majemuk dengan minoritas dominan seperti Afrika Selatan dan Rhodesia; dan (4) Majemuk dengan fragmentasi. (Rabushka, dkk. 1972).

³ Istilah *civil society* pertama kali dipakai di Eropa pada abad ke-18, sebagai terjemahan dari bahasa romawi *societas civilis* yang untuk beberapa bahasa pada waktu itu diartikan sebagai *state* dan *political society* atau

sebagai bukan militer (nonmiliter), padahal arti *civil* atau *burgerliche* merupakan seluruh lapisan masyarakat yang bukan negara dan bukan keluarga. *Burgerliche* juga tidak dapat diterjemahkan sebagai *bourgeois* karena borjuis hanya merupakan salah satu kelas dalam masyarakat. Oleh karena itu, Magnis Suseno (1992) menerjemahkannya sebagai masyarakat luas.

Sassoon dan Anne Showstack (1983) mengartikan *civil society* sebagai realita individual yang meninggalkan ikatan keluarga dan memasuki persaingan ekonomi yang dikontraskan dengan negara (*state*) atau disebut sebagai masyarakat politik. Demikian pula Hikam (1996) mengartikan *civil society* sebagai kenyataan dari kehidupan sosial yang terorganisasi yang bersifat sukarela, swadaya, swasembada, dan terbebas dari tekanan negara, yang terikat oleh hukum yang berlaku. Dengan demikian, pandangan ini pada hakikatnya menginginkan adanya suatu masyarakat yang mempunyai kemandirian dan terbebas dari hegemoni negara. Dalam hal ini memang dapat terjadi suatu situasi hegemoni yang dilawan dengan *counter hegemony*, namun tidak berarti bahwa *state* dan *society* harus selalu bertentangan. Kelompok ini memberi istilah baru sebagai masyarakat warga atau masyarakat kewargaan. Kemudian *civil society* ini mengandung konotasi adanya masyarakat yang beradab (*civilized society*) yang lebih menganut aturan-aturan yang berkaitan dengan sistem hukum daripada aturan yang bersifat otoriter yang menindas. Dengan demikian, pandangan ini menganggap *civil society* sebagai suatu gerakan rakyat untuk membebaskan diri dari hegemoni negara.

Istilah masyarakat madani pertama kali dikemukakan oleh kelompok Nurcholis Madjid (dan beberapa tokoh ICMI) yang berarti masyarakat yang beradab, berakhlak mutlak, dan berbudi pekerti luhur. Madani dimaknai oleh adanya nama kota Madinah yang diungkapkan dengan istilah *madaniyah*, *tamadun*, dan *hadlarah* yang berarti peradaban. Menurut piagam Madinah, ada 10 prinsip pembangunan Masyarakat Madani (Sukidi 1998), yaitu: (1) Kebebasan agama; (2) Persaudaraan seagama dan keharusan untuk menanamkan sikap solidaritas yang tinggi terhadap sesama; (3) Persatuan politik dalam meraih cita-cita bersama; (4) Saling membantu, dan semua orang punya kedudukan yang sama sebagai anggota masyarakat; (5) Persamaan hak dan kewajiban warga negara terhadap negara; (6) Persamaan di depan hukum bagi setiap warga negara; (7) Penegakan hukum; (8) Memberlakukan hukum adat yang tetap berpedoman kepada keadilan dan kebenaran; (9) Perdamaian dan kedamaian; dan (10) Pengakuan hak atas setiap orang atau individu. Dengan demikian, makna masyarakat madani (*civil society*) pada kelompok ini lebih menekankan kepada suatu kondisi masyarakat yang sangat beradab dan bukan merupakan alat perjuangan untuk mengembangkan kedaulatan rakyat.

Di dunia Barat (Eropa) munculnya konsep *civil society* tidak dapat dilepaskan dari munculnya konsep *natural society*. Konsep ini adalah suatu konsep tentang masyarakat yang hidup secara alamiah yang belum mengenal hukum, kecuali hukum alam. Untuk mengatasi hal yang tidak menentu yang memungkinkan adanya pertentangan antarkelompok atau antarindividu, masyarakat kemudian menyerahkan kekuasaannya kepada suatu badan yang disebut sebagai negara. Badan ini kemudian berkembang dan mempunyai kekuasaan yang sangat besar yang mampu mengontrol semua kehidupan masyarakat. Kekuatan dan hukum alam kemudian digantikan dengan kekuatan dan hukum politik yang dikenal sebagai *political society* (Budiman, 1990:3-4). Menurut teori kaum liberal, *civil society* bukanlah *natural society* dan bukan pula *political society* namun suatu tatanan masyarakat yang didasarkan hak manusia (*civil right*), seperti hak untuk hidup, hak untuk bebas, hak untuk memiliki, dan lain-lain (Budiman, 1990:34; Chandoke, 1995:36).

Konsepsi modern tentang *civil society* pertama kali dipakai oleh Hegel dalam *Philosophy of Right* pada tahun 1821. Ia menyebutkan bahwa "*Civil society is sphere of ethical life interposed between the family and the state.*" Definisi ini kemudian dikembangkan oleh Larry

seluruh kenyataan yang menyangkut politik. Locke menerjemahkan *civil society* sebagai *civil government*, Kant menerjemahkannya sebagai *burgerliche gesellschaft*, dan Rousseau menerjemahkannya sebagai *état civil* (Outhwaite dan Bottomore 1993).

Diamond (1994) yang mengartikan bahwa "*Civil society is the realm of organized social life that is voluntary, self-generating, self-supporting, autonomous from the state, and bound by legal order or set of shared rules.*" Dengan demikian, pandangan teori liberal tentang *civil society* pada hakikatnya menginginkan adanya suatu masyarakat yang mempunyai kemandirian dan terbebas dari hegemoni *state* (lihat juga Hikam, 1996).

Berdasarkan pemikiran itu, Chandhoke (1995:8-13) mengemukakan suatu definisi bahwa *civil society* adalah suatu tempat di mana masyarakat masuk ke dalam hubungan dengan negara ("*the site at which society enters into a relationship with the state*"). Dia juga berpendapat bahwa *civil society* menjadi dasar atau tempat berpijak bagi munculnya wacana yang rasional yang mempunyai potensi untuk mempertanyakan pertanggungjawaban negara (*state accountability*). Dalam hal ini, ada empat persyaratan yang harus dipenuhi bagi keberadaan *civil society*, yaitu: nilai *civil society* yang berupa partisipasi politik dan *state accountability*; (2) institusi *civil society* yang berupa forum yang representatif dan asosiasi sosial; (3) perlindungan *civil society* yang berhubungan dengan hak-hak individual secara umum; dan (4) anggota *civil society* yaitu semua individu yang dilindungi oleh hukum. Berdasarkan pandangan Chandoke ini, Schulte Nordholt (1999) merangkum *civil society* ke dalam empat aspek utama, yaitu: adanya pertanggungjawaban negara; keterbukaan atau transparansi; pengakuan terhadap hak asasi manusia; dan inklusivitas.

Dengan kelengkapan peralatan tersebut, maka sebenarnya *civil society* dapat menjadi suatu prakondisi yang vital bagi adanya demokrasi. Berdasarkan pengalaman perkembangan demokratisasi di negara-negara Eropa Timur, Hikam (1995:23-37) menunjukkan bahwa *civil society* sebenarnya juga merupakan suatu proses pergerakan demokrasi pada aras lokal (*democratic movement at a grassroots level*), yang melewati batas kekuasaan negara dan batas-batas kelas, yang didasarkan pemberdayaan masyarakat.

Terlepas dari begitu beragamnya pemaknaan *civil society*, pemaknaan istilah tersebut selain menjadi rancu juga mengandung banyak kelemahan yang memerlukan kehati-hatian dalam menggunakannya. Sejumlah pakar mulai mempertanyakan peran wacana *civil society* di negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia. Paling tidak, ada enam alasan yang dikemukakan oleh Samuel (2000) mengapa kita harus berhati-hati di dalam memasuki wacana *civil society*, yaitu: (a) sebagai suatu konsep, *civil society* menyembunyikan fakta (kenyataan) sosial dan sekaligus membuat bingung masyarakat dengan konsep-konsepnya yang tidak jelas dan bervariasi; (b) *civil society* cenderung bersifat idealis dan mengabaikan persoalan-persoalan dan kontradiksi-kontradiksi tidak seimbang yang ada di dalam masyarakat; (c) wacana *civil society* cenderung mengganti peran pertanggungjawaban negara dengan mencari legitimasi dari bentuk-bentuk pasar bebas (rezim yang neo-liberal); (d) *civil society* sangat bersifat keeropeaan yang terbungkus dalam model-model pembangunan ala Eropa Barat. Lebih jauh lagi Ananta Kumar Giri (1998) mengingatkan bahwa walaupun wacana *civil society* dapat diibaratkan sebagai revolusi sosial-politik yang mengakui kebebasan manusia dan meningkatkan derajat manusia dalam tatanan sosial-politik yang lebih menghargai institusi pasar, namun institusi pasar tersebut tidaklah harus menjadi penguasa atau yang kemudian bahkan memerintah (semacam rezim neo-liberal). Dengan pola ini, warga *civil society* yang tidak seimbang kekuatannya akan saling berhadapan yang pada akhirnya akan dimenangkan oleh yang terkuat. Berdasarkan pemahaman-pemahaman tersebut, kita harus sangat berhati-hati di dalam menerjuni arena *civil society*, sehingga tidak terseret dalam arus pertarungan bebas yang mengagungkan nilai-nilai modernisasi Barat.

Permasalahannya adalah apakah kenyataan hidup masyarakat dalam berinteraksi dan berpolitik baik antarindividu (kelompok) maupun antara individu dengan negara pada

masa sekarang ini menuju suatu perkembangan *civil society* yang menggembirakan atau justru mengkhawatirkan?

Perkembangan *Civil Society* di Indonesia

Dilihat dari sifat perkembangannya, *civil society* di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam dua periodisasi perkembangan, yaitu *sebelum era reformasi* dan *sesudah era reformasi*. Dapat pula dikemukakan bahwa wacana tentang perkembangan *civil society* di bawah ini tidak hanya dilihat pada aras nasional namun juga pada aras lokal.

Gambaran Civil Society Sebelum Era Reformasi

Gambaran perkembangan *civil society* di Indonesia sebenarnya sudah dimulai pada saat munculnya Boedi Oetomo (1908), pada saat kaum priyayi Jawa membentuk asosiasi sosial. Kemudian *civil society* menemukan masa kejayaannya pada saat sesudah merdeka yang dikenal dengan zaman Demokrasi Parlementer. Sayang bahwa kejayaan itu mengalami kemunduran dengan munculnya Demokrasi Terpimpin di bawah Presiden Sukarno. Pada zaman itu Sukarno menggunakan cara mobilisasi massa untuk menggalang legitimasi dan memberi cap kontra revolusioner bagi para pengritiknya (Hikam, 1996).

Di bawah Orde Baru (sampai pertengahan 1990-an) *civil society* juga tidak berkembang. Adanya pendekatan keamanan (*security approach*), munculnya sejumlah peraturan atau undang-undang, dan tindakan yang bersifat represif menyebabkan *civil society* tidak berkembang. Beberapa peraturan dan perundangan yang keluar sejak tahun 1971, yang mampu memperkuat posisi negara (terutama Golkar) dan sekaligus juga memperlemah posisi politik masyarakat di antaranya adalah: (1) Inpres Nomor 6 Tahun 1970 tentang Monoloyalitas bagi Pegawai Negeri kepada Golkar; (2) Keputusan MPR tahun 1971 tentang Konsep Massa Mengambang yang membatasi kegiatan partai politik hanya sampai di aras kabupaten; (3) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1973 tentang Fusi Partai yang hanya memperbolehkan adanya tiga partai politik yaitu PPP, Golkar, dan PDI; (4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa yang meletakkan birokrasi pemerintahan yang berada pada aras terbawah di bawah kontrol Departemen Dalam Negeri sepenuhnya; (5) Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1981 yang memasukkan LMD (semula merupakan organisasi partisipasi masyarakat) ke dalam kontrol Departemen Dalam Negeri; dan (6) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Asas Tunggal Panca Sila yang memberi wewenang penuh bagi Departemen Dalam Negeri untuk mengontrol semua organisasi massa.

Di samping munculnya sejumlah peraturan yang memperlemah posisi politik masyarakat, juga muncul rekayasa untuk memperlemah partai politik yang bukan Golkar. Contoh yang paling jelas adalah pengambilalihan (Kantor) DPP PDI Megawati yang disertai tindak kekerasan dan bahkan pembunuhan. Peristiwa tersebut, yang dicatat dengan tinta hitam baik oleh pengamat politik di dalam maupun luar negeri, adalah noda hitam perpolitikan di Indonesia dan dikenal sebagai Peristiwa 27 Juli 1996. Semenjak peristiwa tersebut, sejumlah kerusuhan massa yang semula berwacana perbedaan agama pelan-pelan bergeser menjadi kerusuhan massa yang lebih berwacana anti hegemoni negara.

Lemahnya perkembangan *civil society* pada periode di atas selain disebabkan oleh munculnya sejumlah peraturan dan tindakan yang bersifat menekan, juga disebabkan oleh beberapa hal lain, yaitu: (1) tidak adanya kelas menengah yang independen; (2) lemahnya LSM dalam memberdayakan *civil society* karena ketergantungannya yang besar terhadap sumber dari luar; (3) pers yang terus ditekan lewat ancaman pencabutan SIUPP; (4) cendekiawan yang mencari aman dan besarnya gejala sektarian pada diri para cendekiawan (Hikam, 1996); dan (5) rakyat takut untuk mengembangkan dirinya dalam berpolitik.

Di samping gambaran secara nasional tentang perkembangan *civil society* di atas, maka di aras lokal muncul nilai-nilai budaya yang tidak mendukung perkembangan *civil society*. Munculnya kebiasaan untuk tidak berani bertanya, mengeluarkan pandangan, dan melakukan protes baik kalangan masyarakat biasa sampai kaum intelektual merupakan budaya yang mendasari terpuruknya *civil society*. Demikian pula kebiasaan untuk mengambil keputusan secara aklamasi (tidak berani *voting*), mendukung "pembangunan" yang dipaksakan dari atas, dan tidak adanya keberanian untuk membentuk kelompok sosial-politik, merupakan sebab-sebab tidak berkembangnya *civil society*.

Sejak pertengahan tahun 1990-an, sejumlah gerakan prodemokrasi telah muncul seperti SBSI, Forum Demokrasi, dan lain-lain. Demikian pula unjuk rasa semakin marak yang kadang-kadang disertai dengan tindak kerusuhan. Yang lebih fundamental adalah munculnya gerakan akar rumput yang mencoba mengadakan perlawanan secara halus terhadap hegemoni pemerintah di wilayah pedesaan (Suwondo, 1997). Semua gerakan tersebut mencapai puncaknya dengan runtuhnya kekuasaan Suharto.

Dengan menggunakan kriteria yang dikemukakan oleh Chandoke, dapat digambarkan bahwa *civil society* pada masa itu memang tidak berkembang. Dilihat dari sudut *nilai civil society*, yang menghendaki adanya partisipasi politik dan pertanggungjawaban negara, jelas tidak ada; yang terjadi adalah pertanggungjawaban semu oleh Presiden (Suharto) kepada kelompok yang menyebut dirinya wakil rakyat namun yang sebagian besar justru diangkat dan mewakili Suharto. Di aras lokal (desa), maka kepala desa tidak pernah mempertanggungjawabkan semua tindakannya kepada rakyat namun memberi pertanggungjawaban kepada bupati (lewat camat). Selain itu, jelas pula terjadi keterbatasan masyarakat untuk melakukan partisipasi politik karena adanya keterbatasan jumlah partai dan adanya penerapan konsep massa mengambang di pedesaan.

Dilihat dari segi *institusi civil society*, yang menghendaki adanya kebebasan kelompok masyarakat untuk membentuk asosiasi sosial, juga tidak ada. Yang terjadi adalah pembatasan jumlah partai, penyeragaman wadah asosiasi sosial (seperti SPSI, HKTI, HSNI, dan lain-lain) yang dibentuk oleh Presiden dan dapat dikontrol oleh negara dengan dasar penerapan Asas Tunggal Panca Sila. Selain itu, nampak pula bahwa forum-forum yang ada, terutama menyangkut susunan dan kedudukan DPR/MPR (atau kalau di aras desa LMD/LKMD), jelas menunjukkan bahwa forum tersebut tidak representatif karena mereka tidak mewakili rakyat yang memilih, tetapi lebih mewakili partai tertentu yang tidak lain adalah pemerintah itu sendiri (Golkar).

Dilihat dari *perlindungan (garansi) civil society*, nampak jelas tidak adanya perlindungan bagi pelaku *civil society*. Rasa khawatir, takut, dan tidak menentu selalu menghinggapi pelaku *civil society*, terutama karena ketatnya pendekatan keamanan yang seringkali berubah menjadi tindakan penekanan, penculikan, bahkan penghilangan manusia oleh negara.

Dilihat dari *anggota civil society*, nampak pula ada diskriminasi bagi kelompok tertentu untuk menjadi anggota *civil society*, terutama bagi kelompok bekas anggota PKI, kelompok yang dianggap PKI, dan keturunannya.

Perkembangan Civil Society Pada Era Reformasi

Secara nasional landasan munculnya *civil society* pada era sesudah reformasi sudah menunjukkan arah yang benar walaupun belum sempurna. Beberapa tanda ke arah itu di antaranya adalah: (1) munculnya undang-undang pemilu yang memberi kebebasan untuk membentuk partai politik (ada 48 partai peserta Pemilu) dan tidak diberlakukannya lagi konsep massa mengambang yang memungkinkan rakyat Indonesia melaksanakan salah

satu nilai dari *civil society* yaitu partisipasi politik secara bebas; (2) terbentuknya forum yang lebih representatif (seperti: DPR, DPD, dan MPR) yang sebagian besar dipilih oleh rakyat atau wakil rakyat (kecuali ABRI) dan adanya kebebasan untuk membentuk asosiasi sosial, yang tidak perlu seragam dan diatur pemerintah menyebabkan rakyat dapat memenuhi institusi *civil society* yang berupa forum yang representatif; (3) dengan telah diratifikasinya HAM, upaya untuk menghormati HAM, adanya Amandemen UUD 1945 (perubahan kedua), dan penghilangan pendekatan keamanan memungkinkan semua pelaku *civil society* memperoleh perlindungan hukum (walaupun hukum sendiri belum secara tuntas dapat ditegakkan); (4) adanya politik nondiskriminasi yang memberi kebebasan bagi bekas anggota PKI dan keturunannya untuk menjadi anggota *civil society* maka genaplah persyaratan yang dikemukakan oleh Chandoke tentang adanya *civil society*. Lebih dari itu, adanya Amandemen UUD 1945 (pertama, kedua, dan ketiga) yang memberi makna lebih dihargainya kedaulatan rakyat, maka secara nasional *civil society* sudah mulai berjalan pada rel yang benar.

Bagaimana kondisi *civil society* di aras lokal dan dalam kehidupan sehari-hari (akar rumput), apakah menunjukkan ada di rel yang benar atau menyimpang. Dalam hal ini, di satu pihak menunjukkan adanya perkembangan *civil society* yang menggembirakan, namun di lain pihak kondisi *civil society* juga telah mengarah pada rel yang salah.

Pada tataran struktur pemerintahan formal nampak adanya tanda-tanda yang mendukung terwujudnya *civil society*. Pada aras pemerintahan regional (kabupaten) nampak adanya struktur kekuasaan yang berada di tangan legislatif. Pihak eksekutif di aras kabupaten harus bertanggung jawab kepada legislatif (DPRD).⁴ Demikian pula dengan dibentuknya Badan Perwakilan Desa (BPD) yang merupakan perwakilan dari rakyat (yang dipilih secara demokratis langsung), maka pihak pemerintah desa (Kades) harus mempertanggungjawabkan semua pelaksanaan programnya kepada rakyat lewat BPD. Adanya kebebasan berpolitik, membentuk asosiasi sosial, dan adanya perlindungan hukum untuk melaksanakan *civil society* bagi semua warga masyarakat semakin memperkuat pandangan di atas.

Hal yang sama juga terjadi pada tataran budaya dan sikap hidup rakyat dalam hubungannya dengan individu lain (kelompok lain) dan dengan negara. Baik dalam pergaulan sehari-hari, pergaulan dalam keorganisasian, maupun dalam pergaulan dengan pemerintahan nampak adanya keberanian dari anggota masyarakat untuk terus terang, bebas, dan demokratis, dalam meminta pertanggungjawaban, melakukan kontrol, dan dalam menanyakan segala sesuatu.

Walaupun gambaran yang menggembirakan seperti terurai di atas menunjukkan bahwa dominasi negara (pemerintahan) dalam *civil society* telah jauh berkurang, namun seringkali dijumpai hal yang tidak menggembirakan karena yang terjadi adalah dominasi "pasar" (rezim pasar bebas) dalam pelaksanaan *civil society*. Di sini, paling tidak ada dua gejala yang memanfaatkan dominasi pasar dalam melaksanakan *civil society*.

Pertama, dalam kondisi adanya dominasi pasar, yang melindungi kebebasan individu dan pertarungan bebas yang tidak seimbang terjadi. Tidak adanya pengadilan yang tuntas untuk para kapitalis birokrat dan konglomerat yang melakukan praktek KKN merupakan gejala yang sudah diketahui bersama. Lebih dari itu, kelompok ini justru seringkali memperoleh bantuan (program rekapitalisasi) baik dari pihak pemerintah maupun institusi internasional semacam IMF, ADB, dan lain-lain. *Kedua*, adanya dominasi pasar yang mengagungkan kebebasan individu (dan kelompok) seringkali menjebak masyarakat untuk melupakan adanya kemungkinan munculnya sisi gelap ego

⁴ Dilihat dari Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memang tercantum bahwa pihak Bupati (eksekutif) harus mempertanggungjawabkan semua kegiatannya kepada legislatif (DPRD) selaku perwakilan dari rakyat.

manusia. Sejumlah tindak kekerasan, penjarahan, kerusuhan, dan pembunuhan massal yang sering terjadi pada akhir-akhir ini jelas merupakan contoh adanya dominasi pasar bebas (kebebasan) dalam *civil society* yang tidak diimbangi dengan adanya wibawa untuk menegakkan hukum dari pihak penguasa negara dan penghargaan terhadap HAM.

Di aras regional dan lokal dominasi pasar yang mengagungkan kebebasan dan hak individu memunculkan gerakan-gerakan yang mereka sebut sebagai gerakan "reformasi." Sebutan yang menggunakan momentum reformasi ini, tidak lain merupakan gerakan untuk memaksakan kehendak dari kelompok tertentu, seperti penggantian kepala daerah (termasuk pejabat pemerintahan desa), penuntutan kenaikan upah buruh, usaha-usaha yang bersifat melanggar hukum, dan usaha untuk memperkuat ikatan-ikatan yang bersifat primordial (seperti kedaerahan, suku, dan agama). Gerakan reformasi ini tidak jarang berakhir dengan tindak kekerasan, penjarahan, dan kerusuhan massal yang bersifat horizontal. Di sini *civil society* berada pada rel yang salah (*kebablasan*). Melemahnya dominasi negara yang digantikan oleh dominasi pasar, frustrasi yang berkepanjangan dalam masalah ekonomi, kurangnya pemahaman/pengetahuan dan praktik politik dan otonomi daerah, serta tidak adanya penegakan hukum nampaknya ditanggapi oleh rakyat dengan cara yang salah. Kebebasan yang ada kemudian dimanfaatkan untuk kepuasan sesaat tanpa mengindahkan penghargaan terhadap HAM (*tepa selira*), solidaritas inklusif (*rukun*), dan kepatuhan terhadap hukum (*setyo-tuhu*).

Berdasarkan kenyataan di atas, perkembangan *civil society* pada akhir-akhir ini mempunyai dua kelemahan utama. Kelemahan yang *pertama* adalah tidak adanya kesadaran akan munculnya sisi gelap dari sifat manusia, seperti destruktif, tidak demokratis, tidak adil, dan tidak manusiawi, yang dapat menyebabkan munculnya tindakan kekerasan, pelanggaran terhadap HAM oleh individu atau kelompok, dan maraknya tindak kerusuhan dan penjarahan. Yang *kedua* adalah adanya kebebasan penuh individual, kelompok, dan institusi pasar memungkinkan munculnya suatu dominasi masyarakat tertentu, seperti kelompok borjuis, kapitalis, atau kelompok-kelompok yang mendasarkan diri pada ikatan primordial (kedaerahan, suku, dan agama).

Dengan demikian, perkembangan *civil society* di Indonesia pada akhir-akhir ini lebih menitikberatkan (kalau tidak mau disebut sebagai mengagungkan) pada aspek kebebasan individu atau kebebasan kelompok yang celaknya lebih mendasarkan diri pada ikatan-ikatan primordial kedaerahan (kesamaan suku, agama, dan daerah). Sedangkan aspek lain dari *civil society* yang pada saat ini justru sangat diperlukan, yaitu aspek solidaritas, inklusivitas, dan kepatuhan kepada hukum justru diabaikan. Berdasarkan kenyataan ini, apabila perkembangan *civil society* akan terus berjalan pada jalur yang salah, maka dapat dibayangkan akhir dari proses reformasi yang justru pada saat ini mulai dipertanyakan.

Mengingat bahwa *civil society* merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi, maka bentuk demokrasi yang bersifat anarkis dan yang lebih mengandalkan diri kepada kekuatan fisik (massa) yang akan kita temui. Bentuk-bentuk demokrasi yang mendasarkan diri kepada *rational discourse* dan solidaritas akan sulit kita wujudkan. Dengan demikian maka permasalahan yang kita hadapi sekarang ini adalah bagaimana kita dapat melakukan koreksi terhadap kelemahan perkembangan *civil society* tersebut, terutama berkaitan dengan upaya demokratisasi dewasa ini.

Redefinisi dan Reaktualisasi *Civil Society* di Era Reformasi

Kalau kita kembali kepada makna *civil society* seperti yang dikemukakan oleh Chandoke yaitu adanya arena publik tempat bertemunya negara dan rakyat, tempat rakyat boleh secara bebas melakukan *critical discourse* (melakukan pengawasan, berpartisipasi politik, dan meminta pertanggungjawaban), maka yang harus dilakukan oleh rakyat bukanlah melakukan *critical discourse* yang hanya melulu demi kepentingan individu atau

kelompok primordialnya sendiri, namun harus meletakkan proses itu dalam kerangka kesejahteraan bersama. Di sini kebebasan yang diberikan oleh adanya kesepakatan kita bersama bukanlah kebebasan yang bersifat liberal (tanpa batas) namun kebebasan yang mempunyai batas yang tegas, yaitu batas kepatuhan kepada hukum dan HAM serta kepada batasan inklusivitas dan solidaritas.

Demikian pula apabila kita menganggap *civil society* sebagai suatu kondisi masyarakat yang beradab (masyarakat warga atau masyarakat kewargaan) yang mempunyai posisi bebas, independen, dan sukarela untuk menghadapi hegemoni negara, maka sifat inklusivitas proses saling berhadapan tersebut harus selalu muncul ke permukaan. Ruang publik yang bebas tersebut tidak bersifat eksklusif bagi agama tertentu, daerah tertentu, etnis tertentu, golongan sosial-ekonomi tertentu, atau partai tertentu, namun untuk semua golongan.

Dengan demikian, makna *civil society* harus didefinisi dari suatu pemahaman tentang adanya *public sphere* bagi rakyat untuk melaksanakan *rational discourse* terhadap negara yang lebih mengagungkan kebebasan dan hanya demi kepentingan individu atau kelompok (primordialnya) sendiri menjadi suatu pemahaman tentang adanya *public sphere* bagi rakyat untuk melaksanakan *rational discourse* terhadap negara yang lebih mengagungkan inklusivitas dan solidaritas. Permasalahannya, bagaimana hal tersebut dapat dilakukan?

Beberapa pemikiran untuk mereaktualisasi *civil society* dengan pemaknaan yang baru seperti terurai di atas adalah melalui dua jalur pengembangan yaitu jalur fungsional dan jalur struktural.

Jalur Fungsional Reaktualisasi Civil Society

Seperti biasanya, jalur fungsional untuk mengembangkan suatu masyarakat biasanya adalah lewat suatu pelatihan, pendidikan, dan pencerahan di bidang politik. Dalam hal ini, ada pergeseran arah dari proses-proses pelatihan, pendidikan, atau pun pencerahan politik. Kalau semula kegiatan ini bertujuan untuk memberi pemahaman dan keberanian bagi rakyat untuk menuntut hak-hak politik yang dipunyai tanpa memperhatikan aspek tanggung jawab, maka proses-proses tersebut kemudian bergeser ke arah pemahaman dan keberanian untuk melakukan kewajibannya dengan lebih memperhatikan aspek inklusivisme dan solidaritas terhadap sesama.

Pendidikan politik seperti ini memang seharusnya dilaksanakan oleh Parpol, namun di aras lokal keberadaan dan aktivitas Parpol dapat dikatakan tidak ada. Demikian pula birokrasi pemerintahan juga tidak menunjukkan fungsinya untuk melakukan pendidikan politik. Oleh sebab itu, peran ini biasanya diambil alih oleh kelompok-kelompok NGO atau LSM (Eldridge, 1990). Dengan demikian, NGO (LSM) harus pula mengubah arah pendidikan politiknya dari hanya mengembangkan kebebasan dan keberanian ke arah pengembangan pendidikan politik yang memperhatikan aspek inklusivitas dan solidaritas.

Pendidikan dan pelatihan jenis lain yang juga perlu dilakukan adalah pendidikan dan pelatihan yang menyangkut budi pekerti dan nilai-nilai budaya tertentu yang dapat memperkuat kesadaran akan makna inklusivitas dan solidaritas. Sebagai contoh adalah nilai-nilai *tepo-seliro*, *rukun*, dan *setyo-tuhu* yang ada pada budaya Jawa.⁵

Bagi masyarakat Jawa makna *tepo-seliro* misalnya, tidak hanya berarti tenggang rasa. *Tepo-seliro* adalah bagaimana memperlakukan orang lain seperti memperlakukan diri sendiri, sehingga wacana ini bergerak sampai merambah kepada pengakuan HAM.

⁵ Masih banyak contoh nilai budaya lain yang dapat dicari dan diterapkan guna mereaktualisasi makna *civil society*, seperti nilai *pela gadong* di masyarakat Ambon, nilai *siri* di masyarakat Sulawesi Selatan, atau nilai-nilai lain.

Demikian pula makna *rukun*, tidak hanya menunjukkan adanya harmoni dalam pergaulan antarindividu atau kelompok, namun sudah merambah kepada suatu bentuk solidaritas inklusif. Bentuk solidaritas yang tidak terbatas kepada kelompok primordialnya namun sampai menembus batas keberbagaian/pluralisme. Yang terakhir adalah nilai *setyo-tuhu* yang tidak hanya menunjukkan setia kepada kekasih atau "Tuhannya," namun juga patuh kepada hukum yang berlaku.

Nilai-nilai budaya lokal (seperti contoh yang terurai di atas) pada akhir-akhir ini selalu terpinggirkan dengan masuknya era pasar global dan derasnya nilai modernisasi Barat yang melanda kelompok masyarakat bawah. Selain itu, nilai-nilai semacam itu juga sering dicurigai masih sebagai alat untuk melestarikan kekuasaan penguasa (seperti pada Era Orde Baru). Namun demikian, belajar dari perkembangan sosial-politik di tanah air pada akhir-akhir ini, terlihat adanya pemaknaan *civil society* yang keliru (*kebablasan*). Oleh sebab itu, usaha untuk tetap memunculkan nilai budaya lokal tertentu (yang baik) merupakan usaha yang dapat dilakukan untuk mereaktualisasi makna *civil society* ke arah yang lebih mementingkan inklusivitas dan solidaritas.

Jalur Struktural Reaktualisasi Civil Society

Seperti biasanya, jalur struktural yang dapat ditempuh untuk mereaktualisasi makna *civil society* adalah yang menyangkut perubahan perundang-undangan, keorganisasian, struktur, dan mekanisme kerja dari penerapan *civil society*. Beberapa pemikiran yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut.

(1) Perwujudan Kedaulatan Rakyat

Selama ini perwujudan kedaulatan rakyat di dalam peranannya sebagai pengawas dan sebagai partisipan di dalam proses pengambilan keputusan dilakukan tidak secara langsung oleh rakyat, namun dilakukan lewat cara perwakilan. Fakta menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat yang diwujudkan lewat perwakilan tersebut seringkali tidak berjalan sesuai dengan kehendak rakyat. Sebagai contoh adalah terpilihnya Gus Dur sebagai Presiden RI yang keempat, jelas-jelas mengingkari kehendak mayoritas pemilih Pemilu. Kondisi semacam itu juga terjadi pada hampir semua pemilihan kepala daerah. Di sini yang terjadi adalah manipulasi kehendak rakyat oleh sekelompok wakil rakyat yang menentukan segala sesuatu atas dasar pertimbangan kelompok yang diwakilinya yang biasanya bersifat eksklusif.

Dengan adanya perwujudan kedaulatan rakyat lewat pemberian hak langsung kepada rakyat, maka selain dapat menghindari adanya manipulasi hak yang dimiliki oleh rakyat juga akan diperoleh suatu proses penentuan keputusan yang dapat dipahami dan dapat diterima oleh pihak-pihak yang kalah. Kondisi semacam ini akan mengurangi munculnya tindakan anarkisme yang bersifat eksklusif dari kelompok yang kalah.

(2) Pengurangan Eksklusivitas Parpol dan Ormas

Sampai saat ini perundang-undangan yang mengatur eksklusivitas suatu kelompok massa (terutama Parpol) sebenarnya sudah ada. Sebagai gambaran, Undang-Undang Kepartaian (UU No. 2 Tahun 1999) Pasal 2 dan 3 jelas mencantumkan bahwa Parpol harus terbuka (inklusif) bagi semua warga negara yang sudah memiliki hak pilih dan tidak membahayakan persatuan dan kesatuan nasional. Namun pada kenyataannya, masih banyak Parpol yang bersifat eksklusif. Oleh sebab itu, perlu dipikirkan ulang tentang peraturan yang ada beserta sanksi yang dapat dijatuhkan.

Dengan tidak adanya Parpol atau Ormas yang bersifat eksklusif diharapkan akan muncul *civil society* yang juga bersifat inklusif. Paling tidak, walaupun ada pertarungan (semacam konflik) tidaklah terjadi antarkelompok dengan ikatan primordial yang berbeda yang lebih bersifat *given* (tidak dapat memilih), namun akan terjadi antarideologi dan program yang

berbeda yang sifatnya pilihan (boleh memilih). Seseorang tidak dapat memilih (paling tidak sulit) untuk menjadi kelompok dari suku tertentu, atau agama tertentu, atau asal daerah tertentu. Namun, seseorang akan lebih mudah untuk memilih ideologi atau program tertentu yang ditawarkan sebuah Parpol atau Ormas. Dengan demikian, munculnya aspek eksklusivitas dalam politik (*civil society*) dapat dihindari.

(3) Pengembangan dan Penguatan Forum Komunikasi

Pada masa Orde Baru forum-forum komunikasi yang menjembatani kelompok-kelompok yang berbeda (terutama agamanya) sudah dikembangkan tetapi semuanya diatur oleh pihak penguasa demi kepentingan penguasa. Oleh sebab itu, pengembangan forum-forum komunikasi antarkelompok yang mempunyai perbedaan yang berkaitan dengan ikatan primordial dapat terus dikembangkan demi kepentingan bersama. Dalam hal ini, campur tangan pemerintah dan militer harus dihindari. Dengan demikian, usaha untuk mengatasi permasalahan konflik (seperti di Ambon, Poso, Kalimantan, dan wilayah lainnya) tidak harus melandaskan diri pada kekuatan dan keberadaan militer namun kepada forum-forum komunikasi yang muncul dari bawah.

Penutup

Pengembangan *civil society* (pendidikan politik) yang hanya mengagungkan kebebasan demi kepentingan individu atau kelompok tertentu dan demokratisasi yang hanya mengandalkan kekuatan fisik (massa) harus ditinggalkan kalau kita tidak ingin memasuki era keruntuhan bersama dan disintegrasi bangsa. Penekanan kepada aspek inklusivitas (karena masyarakatnya bersifat plural) dan solidaritas di dalam setiap pendidikan politik, termasuk pengembangan *civil society* merupakan suatu keharusan yang tidak dapat ditunda lagi. Semua usaha mulia yang mendesak tersebut bukan hanya menjadi kewajiban pemerintahan, Parpol, dan LSM namun juga menjadi kewajiban setiap warganegara untuk mendukung dan melaksanakannya.

Daftar Rujukan

- Arif, Saiful. 2000. *Menolak Pembangunanisme*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Budiman, Arief. 1990. "Introduction: From a Conference to a Book," dalam Arief Budiman. (ed)., *State and Civil Society in Indonesia*. Clayton, Victoria: Center of South East Asian Studies, Monash University, pp.1-14.
- Chandhoke, Neera. 1995. *State and Society, Exploration in Political Theory*. New Delhi: Sage Publication India Pvt Ltd.
- Diamond, Larry. 1994. "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation." *Journal of Democracy*. Juli.
- Eldridge, Philip. 1990. "NGOs and the State in Indonesia." dalam Arief Budiman. (ed)., *State and Civil Society in Indonesia*. Clayton, Victoria: Center of Southeast Asian Studies, Monash University, pp.505-538
- Furnivall, S. 1967. *Netherlands India: A Study of Plural Economy*. Cambridge; Cambridge University Press.
- Hikam, Muhammad. A. 1995. *The State, Grassroots Politics and Civil Society: A Study of Social Movements Under Indonesian's New Order*. Dissertation, Hawaii University. Michigan: A Bell & Howell Company.

- 1996. *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: LP3ES. Kumar Giri, Ananta. 1998. *Rethinking Civil Society*. Working Paper No 152, Madras Institute of Development Studies, India.
- Magnis Suseno, Frans. 1992. "Kritik Terhadap Beberapa Gagasan Dasar Karl Marx", dalam Frans Magnis Suseno (ed) *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*. Yayasan Kanisius Yogyakarta.
- Nasikun. 1996. "Pembangunan dan Dinamika Integrasi Nasional Dalam Masyarakat Majemuk", dalam Ariel Haryanto: *Nasionalisme, Refleksi Kritis Kaum Ilmuwan*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Outhwaite, William dan Tom Bottomore. 1993. *The Blackwell Dictionary of Twentieth-Century: Social Thought*. Oxford, Great Britain: The Alden Press.
- Rabushka, Alvin dan Kenneth A Shepsle. 1972. *Politic in Plural Society: A Theory of Democratic Instability*. Charles E. Merrill Publishing Company.
- Sasson dan Anne Showstack. 1983. "Civil Society", dalam Tom Bottomore et al (ed): *A Dictionary of Marxist Thought*. Cambridge, Harvard University Press (pp 72-74)
- Samuel, John. 2000. *Civil Society and Other Plastic Phrases*. Bahan dari Internet, The National Centre for Advocacy Studies, Pune.
- Schulte Nornholt, Nico. 1999. *More Than Just Watchdogs, Reflection on The Role Indonesian NGO's Could Play to Enhance Their Civil Society*. Paper di dalam Seminar INFID pada tanggal 14-17 September 1999 di Kuta Bali.
- Soekanto, Soerjono. 1997. *Sosiologi, Suatu Pengantar*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sukidi. 1998. "Makna Masyarakat Madani". *Kompas*
- Suwondo, Kutut. 1997. *The Emergence of Civil Society in Rural Java*. Salatiga: Satya Wacana University Press.
- Uphoff, Norman. T. 1993. "Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Market." *World Development*. Vol 21 No 4. Great Britain: Pergamon Press, pp.607-622

Desentralisasi dan Ekonomi Politik Perizinan Mengambil Hak yang Terampas¹

Suhirman²

Latar Belakang

Jika pemerintah mendistorsi pasar, tidak efisien, dan korup, dapatkah kita meninggalkannya? Dapatkah kita (masyarakat dan dunia usaha) mengambil alih peran pemerintah dan menjalankan *self governance*? Pertanyaan ini tampaknya layak dikemukakan di tengah kegalauan kita terhadap kinerja pemerintahan yang tak kunjung membaik. Desentralisasi yang telah berjalan selama 1 tahun -di Indonesia lebih populer dengan istilah 'Otonomi Daerah'- bukannya memperbaiki keadaan justru melahirkan berbagai persoalan: berpindahnya patologi birokrasi pusat ke daerah seperti kolusi, korupsi, dan nepotisme, kesewenang-wenangan, dan semakin banyaknya pungutan baik legal maupun ilegal di daerah.³

Salah satu bentuk kebijakan yang populer di tingkat daerah dalam rangka otonomi daerah adalah perizinan. Sebagai instrumen pengendalian, perizinan oleh beberapa daerah dianggap memiliki posisi penting yaitu: di satu sisi merupakan wujud nyata dari kewenangan daerah (otonomi politik), dan di sisi lain merupakan sumber pendapatan daerah (otonomi ekonomi). Dalam konteks ini, tidaklah mengherankan apabila salah satu perwujudan dari pelaksanaan otonomi daerah adalah akan semakin banyaknya izin yang harus dikantongi oleh swasta dan masyarakat untuk melakukan sesuatu.⁴

Izin --secara konseptual-- adalah 'dispensasi dari suatu larangan'. Ini berarti peraturan perundang-undangan melarang suatu tindakan tertentu atau tindakan-tindakan tertentu yang saling berhubungan. Larangan tersebut tidak dimaksudkan berlaku mutlak, namun untuk dapat bertindak dan mengendalikan masyarakat, pemerintah menempuh cara memberikan izin. Dengan demikian, izin beranjak dari ketentuan yang membolehkan seseorang untuk melakukan tindakan setelah memenuhi syarat dan prosedur yang telah ditetapkan.

Izin merupakan kewenangan pemerintah untuk mengeluarkan keputusan administratif yang lazim disebut sebagai keputusan tata usaha negara.⁵ Menurut Hadjon dkk. (1995) sifat norma hukum dari suatu keputusan administratif adalah individual – konkret. Individual artinya keputusan dilakukan oleh seorang pejabat pemerintah yang memiliki wewenang melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Dengan demikian, tanggung jawab keputusan administratif terletak pada pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut. Dalam proses ini terjadi transformasi dari kebijakan menjadi tindakan dan dari pemerintah menjadi pejabat yang memiliki kewenangan dalam struktur pemerintahan. Sedangkan konkret berarti keputusan dikeluarkan berkaitan dengan persoalan tertentu yang diwujudkan dalam dokumen yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Di Indonesia, perizinan sebagai salah satu keputusan administrasi dikeluarkan oleh pemerintah pada semua tingkatan (pemerintah pusat dan pemerintah daerah). Tetapi perizinan yang langsung

¹ Perizinan merupakan salah satu alat untuk mengukur kinerja pemerintah. Berbagai kalangan mengkhawatirkan bahwa di masa desentralisasi sektor ini akan menjadi sumber pendapatan pemerintah daerah yang potensial untuk dieksploitasi. Tulisan ini menggali sektor perizinan dari perspektif ekonomi-politik dan memunculkan pemahaman bahwa *government reform* cukup sulit dilakukan (-redaksi-).

² Staf Divisi Proses Politik dan Pengembangan Kelembagaan BIGS (Bandung Institute of Governance Studies).

³ Sebuah lembaga penelitian terkemuka Political and Economic Risk Consultancy (PERC) telah menempatkan Indonesia sebagai lembaga yang paling korup di Asia untuk kurun waktu 2001. Indonesia juga, sebagaimana dikemukakan oleh Ian Buchanan (1999), memiliki indeks *good governance* yang paling buruk dibanding dengan Jepang, Korsel, Malaysia, Filipina, Singapura, Taiwan, dan Thailand.

⁴ Dalam studi yang dilakukan oleh Tim SMERU di tiga kabupaten di Jawa Barat tampak bahwa perizinan merupakan salah satu instrumen untuk meningkatkan pendapatan daerah. Di Kabupaten Cirebon dari 19 jenis retribusi, 5 jenis adalah retribusi berkategori perizinan. Di Kabupaten Garut dari 27 jenis retribusi, 13 jenis adalah retribusi berkategori perizinan. Di Kabupaten Ciamis dari 27 jenis retribusi, 10 jenis adalah retribusi berkategori perizinan. Hampir semua Perda yang mengatur retribusi untuk perizinan tersebut ditetapkan setelah tahun 2000.

⁵ Dalam perspektif ini maka menjadi 'janggal' bila izin dikategorikan sebagai pelayanan umum. Pelayanan umum dalam perspektif ekonomi seharusnya adalah pemberian kebutuhan dasar yang bersifat final oleh pemerintah kepada masyarakat.

berkaitan dengan kebutuhan dasar masyarakat dan kegiatan usaha yang berdampak pada publik -- seperti izin mendirikan perumahan dan izin transportasi-- dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Dengan demikian peranan pemerintah daerah dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan perizinan yang berkaitan dengan kebutuhan dasar masyarakat sangat menentukan.

Artikel ini akan mendekati perizinan dari perspektif ekonomi politik. Dalam perspektif ini, perizinan dipandang sebagai kepanjangan dari kepentingan ekonomi dan politik. Perizinan tidaklah 'netral' melainkan mewakili kepentingan tertentu yang tidak sepenuhnya rasional jika dipandang dari sudut kebijakan publik.

Artikel ini mencoba menjawab beberapa pertanyaan: 1) Mengapa pemerintah mengeluarkan izin?; 2) Peran apa yang sedang dijalankan oleh pemerintah ketika mengeluarkan izin?; 3) Bagaimana kita mengetahui motif-motif ekonomi dan politik pemerintah ketika ia menentukan jenis dan menetapkan izin?; 3) Masalah apa yang dapat ditimbulkan oleh kebijakan perizinan terhadap pasar dan pemerintah?; 4) Agenda kerja apa yang dapat dilakukan agar kebijakan perizinan dapat dipertanggungjawabkan?

Untuk membatasi persoalan, artikel ini hanya akan membatasi pada perizinan yang berkaitan dengan kegiatan bisnis dan pemenuhan kebutuhan dasar. Jadi, tidak termasuk izin untuk menyelenggarakan seminar, demonstrasi, atau kegiatan pertunjukan kesenian.

Perizinan dan Birokrasi Pemerintahan

Pemerintah, menurut UNDP (1997), adalah institusi yang menyelenggarakan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk mengatur urusan negara di semua tingkatan. Pemerintah merupakan mekanisme kompleks, proses, dan institusi yang digunakan warga dan kelompok masyarakat untuk mengartikulasikan kepentingan, menjalankan hak dan kewajiban, dan memediasi perbedaan-perbedaan. Dalam perspektif ini, pemerintah mencakup semua metode masyarakat dalam membagikan kekuasaan dan mengatur sumber daya dan menyelesaikan masalah publik.

Pemerintah ada karena memiliki fungsi. Menurut Samuelson (1995), fungsi pemerintah yang tidak dapat digantikan oleh institusi lain adalah:

1. ***Meningkatkan efisiensi ekonomi.*** Pemerintah dapat berperan ketika mekanisme pasar tidak efisien yang disebabkan oleh: kompetisi tidak sempurna, eksternalitas, barang publik, dan asimetri informasi. Dalam hal ini pemerintah dapat mengatur pengalokasian sumber daya sehingga dapat diterima secara sosial.
2. ***Mengurangi kesenjangan distribusi pendapatan.*** Pemerintah dapat bertindak untuk mengurangi kesenjangan pendapatan sehingga tingkat kesenjangan dapat diterima oleh masyarakat. Dalam hal ini pemerintah melakukan tindakan redistribusi pendapatan melalui pajak dan pengeluaran.
3. ***Stabilisasi ekonomi melalui kebijakan ekonomi makro.*** Stabilisasi biasanya ditempuh dengan kebijakan moneter dan kebijakan fiskal.
4. ***Mewakili negara secara internasional.*** Pemerintah dapat melakukan transaksi atas nama negara dengan masyarakat internasional.

Agar dapat menjalankan fungsinya, pemerintah perlu diberi wewenang. Donner (1987) membagi kewenangan pemerintah atas dua hal yaitu kewenangan keluar dan kewenangan ke dalam. Kewenangan keluar terdiri atas empat macam bentuk kewenangan pemerintah, yaitu sebagai: pemelihara ketertiban, pengelola keuangan, tuan tanah, dan pengusaha. Sedangkan kewenangan ke dalam adalah kewenangan pemerintah sebagai badan organisasi untuk mengurus masalah intern misalnya membuat aturan dan prosedur dalam organisasi, merancang desain pelayanan umum, serta keputusan pengangkatan, penggajian dan pemberhentian pegawai.

Untuk mengatasi masalah yang mungkin timbul dalam pembangunan, pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan yang dituangkan dalam bentuk hukum dan peraturan. Salah satu bentuk pelaksanaan dari hukum dan peraturan adalah instrumen perizinan. Melalui instrumen perizinan, pemerintah menetapkan mana kegiatan yang boleh dilakukan dan mana yang tidak boleh dilakukan oleh masyarakat dan sektor swasta. Dengan demikian, perizinan merupakan mekanisme pengendalian pemerintah agar tidak terjadi kegagalan pasar.

Mekanisme pengendalian yang digunakan dalam perizinan adalah melarang suatu kegiatan dilakukan oleh masyarakat sampai masyarakat tersebut memenuhi semua persyaratan yang telah ditentukan oleh peraturan. Dengan mengeluarkan izin, pemerintah memberikan hak kepada penerima izin untuk melakukan perbuatan yang semula dilarang. Berdasarkan sifatnya, perizinan dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. **Lisensi**, yaitu izin yang diberikan kepada kegiatan bersifat komersial. Dalam rumusan ini izin itu sendiri tidak komersial. Pemberian izin adalah bagian dari pelayanan publik. Yang komersial adalah bidang usahanya yang dapat mendatangkan laba. Dalam kategorisasi ini dapat dimasukkan misalnya: izin usaha.
2. **Konsesi**, penetapan yang memungkinkan pihak yang menerima izin memiliki wewenang untuk memindahkan kampung, membuat perumahan, membuat jalan yang sebelumnya merupakan wewenang pemerintah. Dalam kategori ini dapat dimasukkan misalnya: izin prinsip dan izin lokasi yang dipilih perusahaan pengembang untuk membangun perumahan.
3. **Dispensasi**, izin yang memberikan kewenangan kepada seseorang/badan hukum yang sebelumnya tidak boleh dilakukan oleh siapapun yang belum memiliki izin tersebut. Dalam kategori ini misalnya, izin mengemudi atau izin mendirikan bangunan.

Untuk menjalankan fungsi pengaturan dan perizinan, pemerintah memerlukan dan memiliki organisasi yang disebut birokrasi. Birokrasi pemerintah sebagai kumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal (Powel, dalam Santoso, 1997). Dikaitkan dengan konteks pemerintahan Indonesia, Priyo Budi Santoso (1997) mendefinisikan birokrasi sebagai keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga nondepartemen, baik di pusat maupun di daerah.

Ada 3 kategori organisasi birokrasi. *Pertama*, birokrasi pemerintahan umum yang menjalankan fungsi pengaturan. *Kedua*, birokrasi yang memberikan pelayanan umum. *Ketiga*, birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintah yang menjalankan salah satu bidang khusus untuk mencapai tujuan pembangunan, seperti organisasi pemerintah yang bergerak di sektor pertanian, industri, pendidikan, dan lain-lain. Dalam praktik pemerintahan, perizinan dikategorikan sebagai pemberian pelayanan sehingga dikerjakan oleh birokrasi yang memberikan pelayanan umum.⁶

Dalam menjalankan fungsinya birokrasi pelayanan umum menyusun serangkaian mekanisme dan prosedur yang harus ditempuh oleh seseorang atau badan usaha untuk mendapatkan izin tertentu yang didasari oleh berbagai perangkat hukum. Mekanisme, prosedur, dan perangkat hukum yang mendasari tidaklah bersifat netral, melainkan disusun untuk melayani tujuan tertentu misalnya efisiensi, keadilan, dan pemerataan.

Watak dan kepentingan di balik perizinan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dapat dipahami dengan memperhatikan tiga aspek berikut:

1. **Ketetapan jenis dan tarif perizinan**. Kebijakan perizinan ditetapkan melalui peraturan daerah dan atau keputusan walikota/bupati/gubernur. Selain itu undang-undang yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, terutama yang berkaitan dengan pajak dan retribusi daerah, juga berpengaruh terhadap kebijakan perizinan
2. **Instrumen kelembagaan pelaksana izin**. Untuk melaksanakan kebijakan perizinan yang telah ditentukan oleh undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan walikota, pemerintah membentuk dinas, tim, dan unit kerja. Pelayanan umum terpadu satu atap adalah pelayanan umum yang dilakukan secara terpadu di satu tempat oleh beberapa instansi pemerintah yang bersangkutan sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Sejak didirikan, Yantap tampak ditujukan untuk melayani perizinan. Hal ini dapat dilihat dari kenyataan bahwa 14 jenis pelayanan umum yang diselenggarakan oleh Yantap semuanya berhubungan dengan izin, termasuk perizinan untuk pembangunan perumahan. Berdasarkan pola ini, masyarakat yang membutuhkan izin hanya diperkenankan menemui petugas loket yang terdiri atas instansi teknis yang memroses izin dan hanya melakukan pembayaran retribusi izin di Bank yang telah ditetapkan. Pemrosesan izin selanjutnya dilakukan oleh tim dan dinas teknis yang telah ditunjuk. Agar izin tepat waktu, Yantap menyusun jadwal yang ketat menyangkut jangka waktu paling lama izin dapat dikeluarkan. Dengan pola Yantap diharapkan berbagai pungutan tidak formal dan teknik

⁶ Kedudukan pelayanan perizinan sebagai pelayanan umum dapat dilihat dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum.

mengulur waktu yang seringkali digunakan pejabat pemerintah dalam mengeluarkan izin dapat dihilangkan

3. **Penerimaan publik terhadap izin.** Untuk memahami penerimaan pihak yang berkepentingan terhadap kebijakan perizinan, dapat dilihat dari mekanisme yang dijadikan pedoman untuk pembuatan peraturan daerah dan keputusan walikota yang berisi kebijakan mengenai jenis izin, tarif, dinas/unit kerja pelaksana, dan mekanisme pelayanan umum perizinan di kota Bandung. Mekanisme pembuatan peraturan daerah di kota Bandung berdasarkan pada Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung Nomor 20 Tahun 1994 tentang Tata Cara Pembuatan, Perubahan, dan Pengundangan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung. Berdasarkan peraturan tersebut, konsep peraturan daerah disusun oleh pihak eksekutif. Usulan yang berupa rancangan peraturan daerah diserahkan ke Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD selanjutnya membahas rancangan peraturan daerah melalui fraksi dan sidang komisi. Setelah disetujui sidang komisi, selanjutnya ditetapkan dalam sidang pleno. Setelah ditetapkan dalam sidang pleno, peraturan daerah tersebut diserahkan ke pemerintahan yang lebih tinggi yaitu pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Setelah disahkan oleh provinsi dan pemerintah pusat maka peraturan daerah tersebut diserahkan ke Sekretariat Wilayah Kota (Setwilda) untuk diundangkan dalam lembaran daerah dan diterbitkan. Dari paparan mengenai pembuatan peraturan daerah tersebut, tampak bahwa pihak berkepentingan yang dilibatkan dalam pembuatan peraturan daerah hanya eksekutif dan legislatif. Hal ini menyebabkan aspirasi dari pihak yang berkepentingan belum tentu dapat diserap semua. Dalam hal ini pembuat peraturan daerah tampaknya masih menganggap semua pihak yang berkepentingan telah diwakili oleh anggota DPRD. Sedangkan Keputusan Walikota, karena berupa keputusan administratif, maka bersifat individual dan konkret, yaitu pengambilan keputusan dilakukan oleh seorang pejabat publik yang memiliki wewenang dan karenanya tanggung gugat sehubungan dengan keputusan administratif tersebut ada di tangan pejabat yang bersangkutan. Dengan demikian, dalam pengambilan keputusan tersebut –misalnya keputusan untuk membuat Yantap– sudah dapat dipastikan pemerintah tidak melibatkan masyarakat.

Fungsi Ekonomi, Konstelasi Politik, dan Biaya Sosial Perizinan

Perizinan memiliki fungsi ekonomi. Fungsi ekonomi yang penting adalah mencegah kegagalan pasar sebagai akibat dari:

1. **Mencegah terjadinya eksternalitas negatif.** Perizinan diharapkan menjadi instrumen untuk mencegah inefisiensi ekonomi akibat terjadinya eksternalitas negatif dari suatu usaha/kegiatan. Termasuk dalam kategori ini adalah izin gangguan, izin trayek, dan izin mendirikan bangunan.
2. **Pengelolaan barang publik.** Barang publik dalam ekonomi dapat menjadi penyebab kegagalan pasar karena orang secara pribadi tidak berani mengemukakan preferensinya. Untuk itu, pemerintah harus menempuh dua cara, yaitu: mengelola barang publik atau memberikan izin kepada masyarakat dan swasta untuk mengelola barang publik tersebut. Izin lokasi merupakan jenis izin yang dapat dimasukkan dalam kategori ini.
3. **Mencegah terjadinya asimetri informasi.** Informasi yang simetri antara produsen dan konsumen merupakan prasyarat penting bagi terjadinya transaksi yang adil. Perizinan dapat menjadi instrumen ini karena izin baru dapat diberikan bila pemohon telah memenuhi syarat-syarat tertentu. Dengan menerima izin, maka diasumsikan pemohon telah atau bersedia memenuhi syarat-syarat tersebut. Dengan demikian, pada saat konsumen membeli rumah dari pengembang misalnya, diasumsikan bahwa rumah tersebut telah memenuhi standar tertentu yang telah ditetapkan.
4. **Perlindungan hukum atas kepemilikan/penyelenggaraan kegiatan.** Dengan diperolehnya izin, maka masyarakat/swasta memiliki kepastian atas kepemilikan barang atau penyelenggaraan kegiatan. Barang yang sudah memiliki status hukum yang jelas --terutama barang tidak bergerak-- dapat dikonversi menjadi modal usaha.

Melihat fungsinya dari sisi ekonomi, izin merupakan instrumen pengendalian yang dapat mengakselerasi kegiatan ekonomi atau mencegah ketidakadilan dalam kegiatan ekonomi.

Akan tetapi, sebagaimana dikemukakan dalam pengantar, kebijakan mengenai jenis izin tidak selalu dapat dijelaskan melalui rasionalitas ekonomi dan sosial. Kebijakan perizinan ditetapkan melalui proses politik. Pada proses ini pihak-pihak yang berkepentingan dengan perizinan berusaha memaksimalkan kepentingannya. Oleh karena itu, pemahaman kita mengenai para pelaku kebijakan menjadi sangat penting. Pada tabel 1 dapat disimak analisis pelaku kebijakan yang terkait dengan perizinan. Dalam tabel dipisahkan antara pelaku utama (*primary stakeholders*) dan pelaku pendukung

(*secondary stakeholders*). Pelaku utama adalah pihak yang langsung berkepentingan dengan pelayanan umum perizinan seperti kewenangan menentukan kebijakan, melaksanakan kebijakan, dan menjadi pelanggan pelayanan umum berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan, sedangkan *stakeholders* pendukung adalah pihak yang berkepentingan secara tidak langsung, misalnya: memiliki misi mendorong pemerintahan yang baik dan menerapkan sistem pengetahuan untuk mempengaruhi kebijakan.

Tabel 1 Analisis Pihak yang Berkepentingan dengan Kebijakan

Stakeholders	Kepentingan	Saluran Untuk Memperjuangkan Kepentingan	Peran Dalam Perizinan	Faktor internal yang Mempengaruhi
<i>Stakeholders</i> Utama				
Anggota DPRD dan Walikota	☐ Penetapan kebijakan bisa dipertanggungjawabkan kepada konstituen ☐ Penentuan Kebijakan yang populer ☐ Mendapatkan gaji yang layak ☐ Dipilih kembali	DPRD	☐ Penetapan Kebijakan (Perda) ☐ Pengawasan Kebijakan ☐ Penetapan Izin	☐ Komitmen politik ☐ Pendidikan ☐ Keahlian ☐ Informasi/Wawasan
Birokrat pelaksana pelayanan publik	☐ Meningkatkan PAD ☐ Meningkatkan karier ☐ Mendapatkan Upah yang layak ☐ Kondisi kerja yang baik	Birokrasi	☐ Proses Perda ☐ Proses Izin ☐ Pengelolaan Keuangan	☐ Keahlian ☐ Moralitas ☐ Sistem insentif/disinsentif ☐ Sistem kontrol hierarkis
Pelanggan pelayanan publik	☐ Izin cepat ☐ Kepastian ☐ Murah	☐ Asosiasi Profesi, Organisasi masyarakat sipil ☐ Lembaga pengaduan	☐ Pemohon ☐ <i>Voice</i> ☐ <i>Exit</i>	☐ Pendidikan ☐ Pendapatan ☐ Kemampuan berorganisasi
<i>Stakeholders</i> pendukung				
Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)	Mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik	Jaringan kerja antar LSM	☐ <i>Voice</i>	☐ Komitmen politik ☐ Keahlian ☐ Informasi/Wawasan
Perguruan Tinggi/Peneliti	Mempengaruhi kebijakan publik	☐ Pengajaran ☐ Lembaga penelitian ☐ Lembaga pengabdian	☐ <i>Voice</i>	☐ Komitmen ☐ Keahlian ☐ Informasi ☐ Moralitas

Pada tabel di atas dapat disimak bahwa secara formal proses politik penetapan izin hanya melibatkan pihak birokrasi pemerintah dan DPRD. Masyarakat, pihak swasta, organisasi nonpemerintah hanya

terlibat dalam proses politik informal, mengajukan keluhan (*voice*), atau memilih untuk mengikuti hukum (menaati prosedur perizinan) atau keluar (tidak mengurus izin).

Berikut adalah karakteristik pihak-pihak yang berkepentingan dengan perizinan:

Birokrasi Perizinan

Perizinan merupakan salah satu instrumen peraturan, dan pemberian izin oleh pemerintah kepada masyarakat dan pengembang sebagaimana dinyatakan dalam Keputusan Menpan No. 81 tahun 1993 dipandang sebagai pelayanan umum. Untuk menjalankan fungsi pelayanan umum tersebut pemerintah membentuk birokrasi sebagai pemberi izin. Berkaitan dengan pelayanan umum di bidang perizinan yang diselenggarakan oleh birokrasi, ada dua masalah yang menjadi sumber kegagalan pemerintah, yaitu: *pertama*, kesulitan untuk menilai keberhasilan pelayanan umum, dan *kedua*, masalah pelayanan umum perizinan oleh birokrasi yang bersifat monopolistik. Sulitnya menilai keberhasilan dan pelayanan yang monopolistik menyebabkan birokrasi pemerintah pemberi pelayanan umum berpotensi untuk melakukan *x-efisiensi* yaitu penyediaan barang dan jasa tidak dilaksanakan dalam biaya yang minimum.

Pada sektor swasta, ukuran keberhasilan perusahaan adalah keuntungan; dan keuntungan dihitung dari total penerimaan (*output* yang terjual dikali harga) dikurangi total pengeluaran. Bila penerimaan lebih besar dari pengeluaran, maka perusahaan tersebut mendapatkan keuntungan. Dengan keuntungan tersebut, perusahaan bisa melanjutkan kegiatan operasinya. Sebaliknya, jika pengeluaran lebih besar dari penerimaan, maka perusahaan tersebut merugi, dan pemilik modal dapat menghentikan kegiatan perusahaan tersebut.

Meskipun logika bekerja perusahaan swasta tidak dapat diterapkan pada birokrasi yang menyediakan pelayanan umum perizinan, dalam praktiknya birokrasi mengukur keberhasilan pelayanan perizinan berdasarkan jumlah izin yang dikeluarkan dan retribusi yang diterima. Bahkan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahunan, jumlah pendapatan dari retribusi perizinan telah ditetapkan sebagai target sehingga untuk dapat dinyatakan berhasil birokrasi pelaksana pelayanan perizinan harus dapat mencapai jumlah yang sama atau lebih besar dari target yang telah ditetapkan. Kriteria lain yang sering digunakan oleh aparat birokrasi untuk menilai keberhasilan adalah persentase jumlah usaha/kegiatan yang memiliki izin dari total jumlah yang seharusnya. Kriteria ini lebih baik karena dengan kriteria ini, instansi teknis pelaksana perizinan dipaksa melakukan pengawasan. Pengawasan yang dilakukan adalah dengan memaksa swasta/kegiatan yang tidak berizin agar mengurus perizinannya.

Kedua kriteria keberhasilan yang digunakan oleh birokrasi, yaitu dengan menghitung jumlah izin dan retribusi serta persentase kegiatan berizin terhadap total, bagaimanapun masih berorientasi pada jumlah izin yang dikeluarkan. Padahal, menurut UU No. 18 tahun 1997 fungsi perizinan adalah untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, dan sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.⁷ Berdasarkan ketentuan tersebut, maka untuk menilai keberhasilan suatu izin bukan hanya berdasarkan jumlah izin yang dikeluarkan, melainkan harus berdasarkan sampai sejauh mana instrumen perizinan berfungsi dalam mengakselerasi kegiatan ekonomi atau mengendalikan kegiatan masyarakat/swasta sehingga kegiatan tersebut tidak menimbulkan masalah eksternalitas, masalah barang publik, dan asimetri informasi. Selain itu, penilaian keberhasilan juga seharusnya dilakukan untuk menilai kinerja pelayanan umum yang diberikan oleh instansi yang bertugas memproses izin. Sampai saat ini banyak pemerintah daerah masih belum memiliki kriteria keberhasilan tersebut.

Tidak adanya ukuran keberhasilan dalam penetapan dan pelayanan perizinan menyebabkan pelaksana pelayanan perizinan dihadapkan pada dilema apakah instrumen perizinan harus diterapkan secara ketat dengan konsekuensi jumlah izin dan retribusi dari perizinan yang diterima menjadi kecil atau sebaliknya, melonggarkan kontrol dan memberikan izin untuk setiap pengajuan izin dengan konsekuensi pengendalian kurang atau mengurangi fungsi izin itu sendiri.

⁷ Penjelasan UU No. 18 tahun 1997 pasal 18 ayat 1 huruf c.

Masalah kedua dalam perizinan adalah monopoli dalam pelayanan umum perizinan. Dengan adanya monopoli ini, tidak ada pembanding untuk menilai efisiensi pelayanan umum perizinan. Apalagi monopoli pelayanan umum perizinan bukan monopoli alami melainkan ditetapkan oleh peraturan. Berdasarkan peraturan, penetapan izin dilakukan oleh walikota atas nama pemerintah daerah, dan proses serta birokrasi untuk mendapatkan izin dilakukan oleh birokrasi yang ditetapkan oleh pemerintah.

Salah satu karakteristik dari birokrasi monopolistik yang ditetapkan oleh peraturan, menurut beberapa studi, adalah kecenderungan birokrasi untuk memperbesar anggaran (Niskanen, 1971). Menurut Niskanen, sebagaimana juga orang lain, birokrat adalah pihak yang memaksimalkan kepuasannya, yaitu gaji, jumlah karyawan, reputasi, dan status sosialnya. Karena fungsi utilitas birokrat berkaitan dengan besarnya anggaran, maka seorang birokrat yang berusaha mencapai kepuasan maksimum juga berarti orang yang memaksimalkan anggaran pemerintah. Birokrasi memperbesar anggaran dengan dua cara, yaitu melakukan ekspansi birokrasi pelayanan umum dan memaksimalkan pemborosan (McKenzie, 1984).

Perluasan cakupan pelayanan umum dilakukan dengan cara memperbanyak prosedur (*over regulated*) atau memasukkan kegiatan ke dalam lingkup pekerjaan birokrasi yang sebenarnya pekerjaan tersebut dapat dilakukan oleh pihak lain. Dengan kata lain, birokrasi melakukan ekspansi monopolistik. Dalam perizinan pembangunan perumahan di kota Bandung, ekspansi birokrasi dilakukan dengan mewajibkan pihak yang mengajukan izin untuk menerima jasa pelayanan birokrasi yang dijadikan syarat pengeluaran izin. Jasa pelayanan tersebut secara prinsip bukanlah tugas utama birokrasi dan karenanya bukan merupakan hak eksklusif dari birokrasi. Tetapi, birokrasi menetapkan bahwa jasa pelayanan tersebut harus diterima dan tidak dapat dilakukan oleh pihak lain.

Sebagai contoh, pada tabel 1 dapat disimak jasa birokrasi yang wajib diterima oleh pengaju izin pembangunan perumahan, serta alternatif yang sebenarnya dapat dipilih oleh masyarakat sebagai pengganti jasa birokrasi.

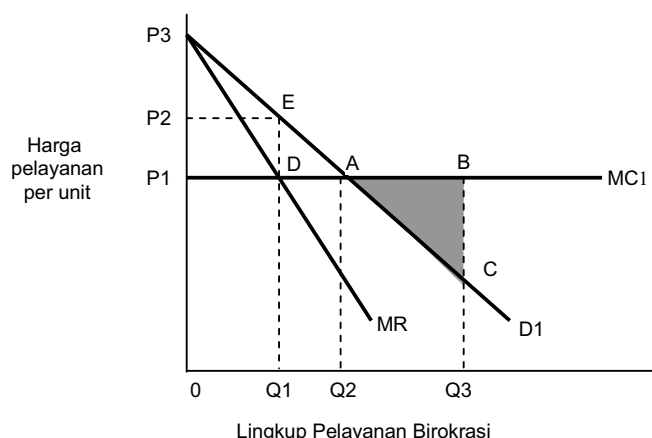
Tabel 2 Ekspansi Monopoli Birokrasi dalam Pelayanan Umum Perizinan Pembangunan Perumahan

No.	Jenis Kegiatan	Jenis Izin	Alternatif
1.	Informasi Perencanaan	IL, IPPT	Profesional terakreditasi
2.	Pemeriksaan syarat teknis	IL, IPPT, IMB	Profesional terakreditasi
3.	Perifikasi	IL, IPPT, IMB	Profesional terakreditasi
4.	Pengukuran	IPPT, IMB	Profesional terakreditasi
5.	Pematokan	IPPT, IMB	Profesional terakreditasi
6.	Cetak Peta	IPPT, IMB	Profesional terakreditasi
7.	Penomoran dan registrasi bangunan	IMB	Profesional terakreditasi

Sebagai konsekuensi dari penerimaan jasa tersebut, birokrasi menetapkan retribusi. Retribusi yang merupakan harga yang harus dibayar oleh masyarakat bukanlah harga yang kompetitif karena mungkin bukan harga yang paling efisien.

Pada gambar 1 dapat disimak model yang dikemukakan oleh McKenzie (1984) untuk menggambarkan x-inefisiensi yang terjadi karena ekspansi birokrasi:

Gambar 1 Model Ekspansi Monopoli Birokrasi

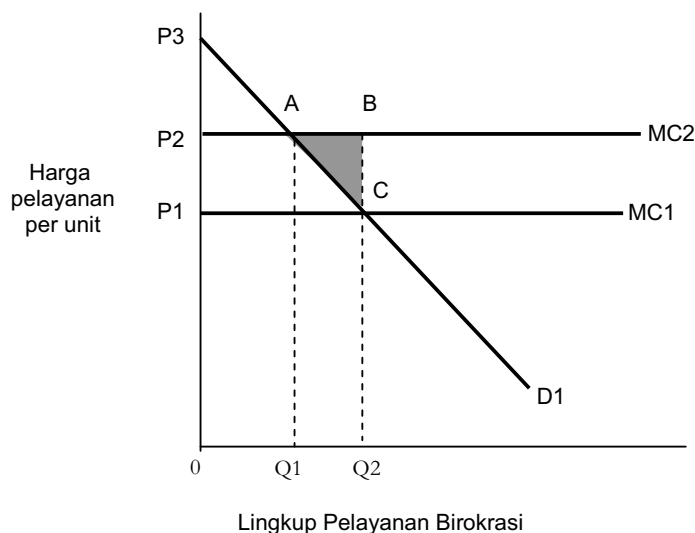


Dengan menggunakan kurva permintaan untuk pelayanan perizinan D1, dan kurva biaya marginal MC1, kuantitas optimum untuk pelayanan perizinan adalah Q2. Bagaimanapun birokrasi pelayanan yang monopolistik tertarik untuk memaksimumkan keuntungan akan mensuplai hanya sebanyak Q1, dan akan menjual biaya pelayanan sebesar P2 yang didapat dari pajak dan retribusi. Birokrasi pelayanan monopolistik yang tertarik dalam memaksimumkan besaran pelayanan akan melakukan ekspansi pelayanan pada Q3. Dengan ekspansi tersebut, birokrasi telah memeras surplus konsumsi dengan cara membelanjakan surplus untuk menyediakan pelayanan tambahan. Segitiga ABC adalah pemborosan sosial bersih yang terjadi akibat kelebihan pelayanan.

Kecenderungan kedua yang dilakukan oleh birokrasi monopolistik adalah melakukan pemborosan. Pemborosan dilakukan oleh birokrat dengan memperbesar biaya perunit pelayanan atau menambah jumlah pegawai untuk menjalankan fungsi pelayanan umum. Pemborosan ini dari sisi permintaan berarti masyarakat membayar lebih mahal dari biaya yang seharusnya dikeluarkan.

Pada gambar 2 dapat disimak model grafis yang dikemukakan oleh McKenzie (1984) untuk menggambarkan kerugian yang diderita oleh masyarakat akibat pemborosan yang dilakukan oleh birokrasi.

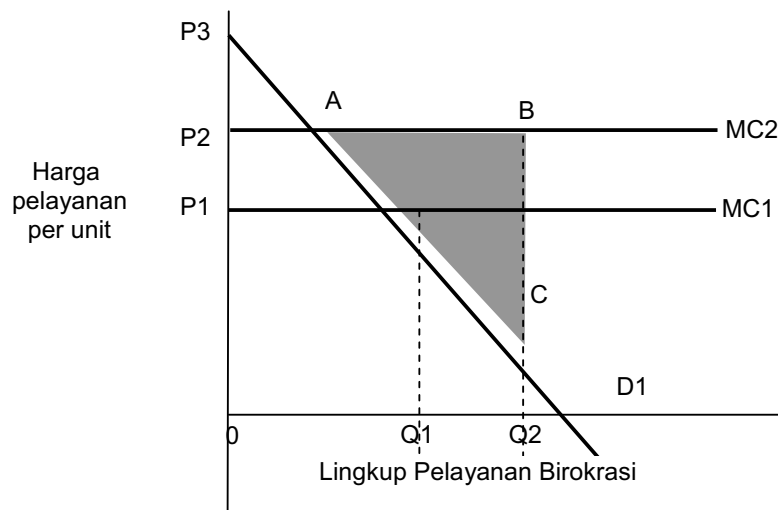
Gambar 2 Model Penghamburan Anggaran oleh Birokrasi



Dengan tingkat permintaan pelayanan perizinan pada D1, dan biaya marginal yang disediakan untuk pelayanan perizinan pada MC1, jika pelayanan dilakukan secara efisien, kuantitas optimum pelayanan perizinan adalah Q2. Bagaimanapun birokrasi perizinan monopolistik tertarik untuk memaksimumkan pendapatan dan pemborosan anggaran dengan meningkatkan biaya marginal pada MC2, ia akan memberikan pelayanan pada Q2 dengan biaya P2 (langsung dari harga retribusi atau tidak langsung dari pajak). Segi tiga ABC adalah pemborosan yang dilakukan oleh birokrasi dalam pelayanan umum.

Birokrasi perizinan dapat menggunakan dua mekanisme inefisiensi sekaligus. Pada gambar 3 dapat disimak model bagaimana kedua mekanisme digunakan oleh birokrasi perizinan dalam memaksimumkan kepuasannya.

Gambar 3 Model Maksimalisasi Anggaran dan Ekspansi Birokrasi



Pada model grafis di atas, dapat dilihat bagaimana birokrasi pelayanan perizinan secara bersamaan melakukan ekspansi monopoli pelayanan publik dan berusaha untuk meningkatkan anggaran. Hal ini menyebabkan pemborosan sosial yang besar sebagaimana digambarkan pada segi tiga ABC.

Birokrat

Selain disebabkan oleh monopoli birokrasi, kegagalan pemerintah juga dapat terjadi karena masalah birokrat. Masalah birokrat dalam pelayanan umum perizinan pembangunan perumahan timbul karena tiga hal, yaitu: perlindungan pegawai negeri, orientasi yang salah, dan penyalahgunaan jabatan publik.

Kegagalan pemerintah yang disebabkan oleh perlindungan pegawai negeri merupakan masalah yang terjadi pada semua instansi dan semua sektor pelayanan umum di Indonesia. Salah satu karakteristik dari kepegawaian untuk pegawai negeri di Indonesia, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 1975 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, adalah pegawai negeri tidak diangkat oleh atasannya langsung. Sebagai konsekuensinya, mereka juga tidak dapat dipecat oleh atasannya jika kinerja pekerjaannya tidak sesuai dengan harapan. Kondisi ini menyebabkan mereka tidak memiliki insentif atau disinsentif langsung dari prestasi atau pelanggaran yang mereka lakukan.

Orientasi yang salah dan penyalahgunaan jabatan publik dapat dianalisis dengan menggunakan pendekatan pilihan rasional. Pendekatan pilihan rasional memusatkan perhatian pada pilihan yang dibuat oleh para individu yang terlibat dalam pembuatan kebijakan pemerintahan. Asumsi utama dari pendekatan pilihan rasional adalah bahwa individu membuat pilihan dengan tujuan mengejar kepentingan pribadi. Mengutip Mouzelis (1975), organisasi (termasuk di dalamnya organisasi pemerintah) terdiri atas sejumlah individu yang memiliki tata nilai pribadi, harapan, dan pola perilaku tersendiri. Adalah suatu fenomena yang tidak dapat dihindari bila individu-individu yang tergabung di dalam organisasi tersebut memiliki sejumlah tujuan pribadi dan akan berusaha memperjuangkan pencapaiannya. Dengan demikian, setiap keputusan atau kebijakan yang diambil oleh organisasi pelayanan umum pada hakikatnya merupakan sebuah kompromi dari suatu perjuangan untuk mewujudkan pencapaian tujuan organisasi dan kepentingan individu.

Ada dua orientasi birokrat penentu kebijakan dan pelaksana pelayanan umum perizinan yang salah, yaitu: 1) mengaitkan perizinan dengan peraturan dan bukan dengan rasionalisasi mengapa suatu kegiatan perlu atau tidak perlu diizinkan, dan 2) para pejabat publik selalu mengaitkan pemberian izin dengan retribusi. Pencapaian retribusi ditetapkan sebagai target Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kesalahan orientasi yang pertama menyebabkan kegiatan yang seharusnya diatur dengan instrumen perizinan tidak diatur dan di sisi lain ada satu fungsi kegiatan yang diatur oleh beberapa izin. Sementara itu, kesalahan orientasi yang kedua menyebabkan suatu instrumen yang telah ditetapkan harus dikendalikan dengan perizinan tidak dilakukan karena tidak mendatangkan retribusi. Di pihak

lain, pejabat publik mengadakan instrumen pengendalian lain dengan imbalan retribusi meskipun instrumen tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sebagai contoh, pada tabel 2 dapat disimak berbagai instrumen perizinan pembangunan perumahan di kota Bandung serta interpretasi terhadap pelaksanaan instrumen perizinan tersebut.

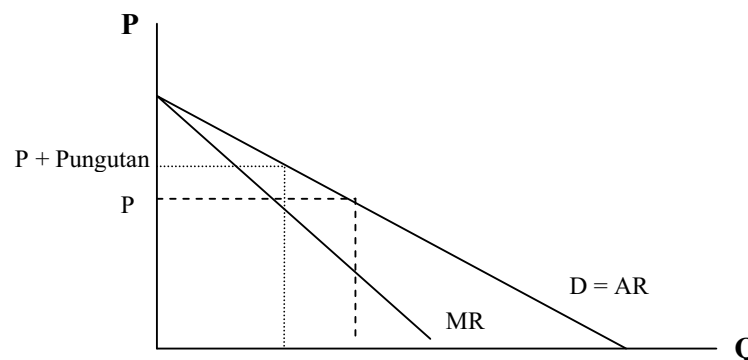
Tabel 3 Kesesuaian Masalah dan Instrumen Perizinan yang Ditetapkan dan Dilaksanakan

Aspek Pembangunan	Instrumen Perizinan	Instrumen Izin yang dilaksanakan	Keterangan
Pemanfaatan lahan	Izin Prinsip, Izin lokasi	Izin Prinsip, Izin lokasi, Izin Penggunaan Peruntukan tanah, IMB, informasi pemanfaatan lahan	□ Izin Prinsip dan Izin Lokasi mempunyai karakteristik yang hampir sama karena itu untuk dua jenis izin ini dapat disatukan menjadi satu jenis izin saja diproses Izin Pemanfaatan ruang □ IPPT dan IMB dilaksanakan karena dapat ditarik retribusi □ Informasi pemanfaatan lahan tidak ada dalam peraturan, tetapi diharuskan ada sebagai syarat.. Untuk informasi ini pengaju izin harus membayar kepada instansi pemberi informasi (DTK)
Pembangunan Infrastruktur	Izin pembangunan infrastruktur	Tidak ada	□ Izin , meskipun digariskan dalam pedoman pengendalian pembangunan perumahan, tetapi tidak dilaksanakan karena tidak dapat ditarik retribusi.
Kepuasan Konsumen	Izin Penggunaan Bangunan, Izin layak huni, Izin pemanfaatan prasarana	Tidak dilaksanakan	□ Kedua jenis izin tidak dilaksanakan karena tidak memberikan kontribusi pada retribusi.

Sumber: Diolah dari berbagai peraturan daerah mengenai perizinan di kota Bandung

Masalah birokrat yang kedua —sebagai akibat dari proteksi pegawai negeri dan lemahnya sanksi terhadap pejabat pelanggar hukum— adalah kecenderungan untuk melakukan penyalahgunaan jabatan publik. Penyalahgunaan jabatan publik berdampak pada pertambahan biaya. Dampak langsung pertambahan biaya adalah meningkatnya produk yang harus dibeli oleh konsumen. Surplus akibat tingginya harga tidak menjadi keuntungan bagi perusahaan pengembang tetapi diambil oleh pejabat yang menyalahgunakan jabatannya. Secara grafis, penambahan harga tersebut dapat disimak pada gambar 2.5.

Gambar 4 Dampak Pungutan Tidak Halal pada Harga



Dengan asumsi $D = AR$, harga rumah pada pasar kompetitif adalah P dengan kuantitas rumah yang dapat disediakan pengembang dan dibeli oleh konsumen pada Q_2 . Tetapi, dengan penambahan biaya yang dikeluarkan untuk pungutan perizinan, maka pengembang harus meningkatkan harga

pada $P +$ pungutan, sebagai konsekuensinya kuantitas rumah yang dapat dibeli oleh konsumen sebanyak Q_1 . Dengan perubahan ini, ada surplus konsumen yang hilang. Surplus ini bukan untuk pengembang melainkan diserap oleh birokrasi.

Selain berdampak langsung pada biaya dalam bentuk uang, penyalahgunaan jabatan publik untuk kepentingan memperkaya diri juga dapat menimbulkan dampak tidak langsung. Johnston (1999) merumuskan biaya-biaya dan dampak yang dimunculkan korupsi sebagai berikut:

Tabel 0-4 Biaya dan Dampak Penyalahgunaan Jabatan Publik

Biaya-Biaya Korupsi	Dampak Korupsi
Rusaknya sendi pemerintahan yang baik	Merusak <i>rule of law</i> , menurunkan akuntabilitas, dan merusak keseimbangan penyediaan jasa-jasa pemerintah
Merusak institusi-institusi pemerintah	Penghilangan sumber daya, memelihara pegawai/pejabat yang tidak kompeten, memelihara peraturan yang sangat kompleks
Menurunkan legitimasi pemerintah	Menurunkan kepercayaan publik pada pemerintah
Menurunkan pertumbuhan ekonomi	Menciptakan inefisiensi ekonomi, meningkatkan biaya-biaya dalam bisnis, merusak kompetisi, dan menghalangi investor yang potensial
Distorsi ekonomis dalam sektor publik	Merusak penyediaan dana publik yang seharusnya bermanfaat bagi masyarakat dan mengurangi kepatuhan terhadap regulasi.

Sumber: Johnston, *The Political Cost of Corruption*, Word Bank (1999)

Peran DPRD

Dua mekanisme pemborosan sosial sebenarnya dapat diatasi bila DPRD sebagai perwakilan masyarakat melakukan kontrol yang ketat terhadap birokrasi. Kecenderungan untuk mengontrol birokrasi ini sangat besar pada anggota DPRD yang terpilih saat ini. Tetapi, ada dua kendala yang dihadapi oleh anggota DPR dalam melakukan kontrol terhadap kebijakan perizinan, yaitu: *pertama*, anggota DPR tidak memiliki informasi yang memadai dibanding dengan birokrasi pelaksana perizinan (asimetri informasi) dan *kedua*, anggota DPR tidak memiliki kapasitas teknis untuk mengontrol jalannya birokrasi pelayanan perizinan. Hal ini menyebabkan pihak eksekutif dapat menggolkan kepentingannya dalam proses negosiasi tarif retribusi, organisasi, dan bentuk pelayanan perizinan.

Selain kendala tersebut, ada kendala motif anggota DPRD itu sendiri. Dalam kebijakan desentralisasi, gaji anggota DPRD dialokasikan dari APBD. Dengan demikian, besaran gaji anggota DPRD sangat ditentukan oleh besaran APBD yang salah satu komponen penyumbangannya adalah PAD. Ini menyebabkan anggota DPRD turut berkepentingan untuk menggenjot pendapatan melalui berbagai pajak dan retribusi daerah. Begitu mudahnya DPRD mengesahkan berbagai Perda mengenai pajak dan retribusi daerah menunjukkan bahwa anggota DPRD sebenarnya sedang memperjuangkan kepentingannya ketimbang kepentingan suara masyarakat pemilihnya.

Masyarakat dan Swasta

Dalam konteks kebijakan perizinan, masyarakat dan swasta adalah pelanggan perizinan. Dengan kata lain, untuk kegiatan yang ditetapkan harus memiliki izin, maka hanya dengan mengantongi izin tersebut, aktivitas dan kepemilikan masyarakat dan swasta menjadi sah.

Sebagai pelanggan, masyarakat dan swasta dapat mengajukan keluhan (*voice*) atas pelayanan yang diberikan. Persaoalannya, saat ini di beberapa daerah belum ada institusi yang *credible* dan memiliki kewenangan yang memadai dalam menampung dan menindaklanjuti keluhan. Institusi penampung keluhan saat ini masih merupakan subordinasi dari lembaga pemberi izin tersebut. Institusi ini biasanya berstatus sebagai bagian atau subbagian dari dinas pemroses izin. Hal ini menyebabkan -- meskipun memiliki akses ke dalam -- institusi ini tidak dapat berbuat apa pun jika malpraktek administrasi yang terjadi dalam perizinan dilakukan oleh atasannya atau produk sistemik dari kebijakan perizinan. Lembaga penampung keluhan lainnya adalah media masa (koran dan radio lokal). Meskipun media masa dapat menampung dan menyuarakan keluhan masyarakat secara lantang, lembaga ini tidak memiliki akses dan kewenangan untuk menindaklanjuti keluhan. Lembaga

ini juga tidak memiliki kewajiban untuk mengungkapkan (*disclosure*) sejauh mana keluhan dari pelanggan telah ditindaklanjuti.

Jika mekanisme keluhan tidak efektif, maka hanya ada dua pilihan yang dapat dilakukan oleh pelanggan perizinan, yaitu --terpaksa atau sukarela-- berkolaborasi dengan sistem yang ada atau keluar dari sistem. Kedua pilihan ini memiliki ongkos sosial. Pilihan berkolaborasi dengan sistem menyebabkan ia harus mengeluarkan biaya ekstra. Biaya tersebut, jika izin menyangkut kegiatan usaha, akan dimasukkan sebagai komponen biaya produksi yang akan dibebankan kepada konsumen. Ini menyebabkan harga yang harus dibayar oleh konsumen bukanlah harga yang efisien. Pilihan berkolaborasi, juga akan dilakukan secara sukarela oleh pelanggan jika izin yang diminta adalah izin yang bersifat melanggar hukum, misalnya pelanggan meminta izin untuk menyelenggarakan kegiatan komersial di wilayah pemukiman. Dengan demikian, izin yang diterima tidak lain sebagai legalisasi dari pelanggaran. Jika pelanggan tidak sanggup membayar atau tidak memiliki pemahaman yang cukup mengenai prosedur perizinan, maka ia dapat tidak mengurus izin (*exit*) dan membiarkan kegiatannya masuk dalam kategori sektor informal. Ini menyebabkan pengendalian dan akselerasi kegiatan sosial dan ekonomi sebagai salah satu fungsi perizinan tidak berjalan.

Kedua pilihan yang ditempuh oleh pelanggan --baik karena menghadapi kendala pengetahuan, keterpaksaan, maupun kesukarelaan-- akan mengandung ongkos sosial yang tinggi. Tak terkendalinya perubahan tata ruang dan infrastruktur perkotaan, pertumbuhan sektor informal yang dramatis dan mengancam kegiatan sosial ekonomi kota di sektor lain, tingginya harga yang harus dibayar oleh konsumen, merupakan indikasi persoalan yang salah satunya disebabkan oleh tidak berfungsinya instrumen perizinan

LSM dan Perguruan Tinggi

LSM dan Perguruan Tinggi seharusnya dapat menyumbang pada peningkatan kesadaran masyarakat dan sebagai kelompok yang dapat mendorong pemerintah untuk menjalankan prinsip tata pemerintahan yang baik dalam perizinan. Tetapi, kedua institusi ini terkendala oleh dua hal, yaitu akses informasi dan landasan hukum yang lemah. Kedua institusi tersebut tidak memiliki kewenangan untuk mengakses informasi secara mendalam dan akurat karena birokrat dapat secara bebas menyatakan bahwa informasi yang ada merupakan rahasia. LSM dan Perguruan Tinggi juga tidak memiliki landasan hukum untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan di tingkat formal.

Menuju Perizinan dan Tata Pemerintahan yang Baik

Salah satu tantangan penting yang dihadapi oleh seluruh masyarakat adalah membentuk sistem tata pemerintahan yang bersih dan baik. Pemerintah yang baik akan mengalokasikan sumber daya dan masalah publik secara efisien, memperbaiki kegagalan pasar (*market failure*), menyusun peraturan yang efektif, dan menyediakan barang publik yang tidak dipasok oleh pasar. Pemerintah mungkin dapat redistribusi pendapatan melalui pajak, memberikan kesempatan yang sama untuk pendidikan, kesehatan dan pekerjaan, mengurangi risiko dengan menyediakan pensiun dan asuransi pekerja. Lebih jauh pemerintah dapat menanamkan nilai moral, agama, dan budaya.

Dalam perspektif ekonomi politik, tatanan pemerintahan yang baik hanya akan terjadi bila ada keseimbangan kekuatan (*power*) antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan suatu kebijakan. Dalam konteks perizinan ini terlihat adanya keseimbangan kekuatan antara DPRD, birokrasi dan birokrat, pelanggan, dan kelompok kepentingan. Dengan kekuatan yang seimbang maka pihak-pihak dapat memperjuangkan dan mempertukarkan kepentingannya secara adil.

Faktor terpenting bagi terjadinya keseimbangan kekuatan adalah prinsip-prinsip *transparansi* dan *akuntabilitas*. Transparansi menjamin adanya informasi yang seimbang yang dapat mendorong pihak-pihak untuk dapat memperjuangkan kepentingannya melalui saluran yang dimiliki secara maksimal. Transparansi juga dapat memecah monopoli karena tidak ada monopoli kekuasaan dan ekonomi tanpa monopoli informasi. Transparansi juga dapat mendorong pihak yang berkepentingan untuk berperan serta dalam penetapan, pelaksanaan, dan pemantauan kebijakan perizinan. Alat yang terpenting bagi transparansi adalah pengungkapan. Karena itu, nampaknya kita harus mendorong terjadinya pengungkapan melalui instrumen hukum yang memadai.

Upaya lainnya adalah mendorong terbentuknya akuntabilitas dalam pelayanan publik. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai spektrum pendekatan, mekanisme, dan praktek yang digunakan oleh pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) untuk menjamin pemerintahan ada pada tingkat dan tipe kinerja yang diinginkan (Samuel Paul, 1991). Dengan kata lain akuntabilitas bertujuan untuk menjamin agar prosedur, aktivitas, dan *output* dari kebijakan pemerintah memenuhi tujuan dan standar yang telah disepakati bersama.

Salah satu kesepakatan yang harus dilakukan adalah tidak boleh ada monopoli dalam satu kegiatan yang dapat dilakukan oleh pasar secara luas. Dengan demikian, menciptakan persaingan dalam penyediaan jasa pelayanan umum melalui mekanisme pasar merupakan kebijakan generik yang paling banyak dianjurkan oleh para ahli kebijakan untuk mengatasi kegagalan birokrasi dalam menyediakan barang atau jasa. Weimer dan Vining mengkategorikan mekanisme pasar sebagai pilihan utama yang harus dipertimbangkan oleh analisis kebijakan untuk mengatasi kegagalan penyediaan barang dan jasa oleh birokrasi. McKenzie dan Tullock (1985) menyatakan bahwa lebih efisien bila jasa yang disediakan oleh birokrasi juga dapat dilakukan oleh perusahaan swasta. Sedangkan Samuel Paul (1991) memasukkan mekanisme pasar sebagai salah satu strategi bagi pelanggan untuk dapat keluar dari monopoli birokrasi. Lebih jauh, Samuel Paul menjadikan jumlah pelanggan yang keluar dari pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi sebagai indikator kinerja lembaga pemerintah penyedia jasa pelayanan umum.

Sebagai contoh, mekanisme pasar yang dapat dilakukan adalah melakukan privatisasi terhadap beberapa proses pengurusan izin pembangunan perumahan seperti berikut:

Tabel 5 Proses Perizinan yang Dapat Dikelola Melalui Mekanisme Pasar

No.	Jenis Kegiatan	Jenis Izin	Alternatif Pelaksana
1.	Informasi Perencanaan	IL, IPPT	Profesional terakreditasi
2.	Pemeriksaan syarat teknis	IL, IPPT, IMB	Profesional terakreditasi
3.	Verifikasi	IL, IPPT, IMB	Profesional terakreditasi
4.	Pengukuran	IPPT, IMB	Profesional terakreditasi
5.	Pematokan	IPPT, IMB	Profesional terakreditasi
6.	Cetak Peta	IPPT, IMB	Profesional terakreditasi

Terhadap kegiatan di atas dapat dilakukan demonopolisasi, yaitu proses menghilangkan batasan yang mencegah sektor swasta berkompetisi dalam menyelenggarakan jasa pelayanan.

Ada beberapa keuntungan baik bagi pelanggan maupun bagi pemerintah bila proses privatisasi proses pengurusan izin dapat dilaksanakan. Bagi pelanggan, ada kepastian biaya, kecepatan dalam waktu, dan dapat memilih lokasi pelayanan yang terdekat. Sebaliknya, pemerintah akan tahu tarif pemrosesan izin yang efisien. Selain itu, pemerintah juga secara tidak langsung dapat menjamin bahwa pegawai/pejabat publik tidak memeras pelanggan dengan pungutan yang tidak halal karena pelanggan dapat menghindari pungutan tersebut dengan memilih jasa pelayanan perizinan yang diselenggarakan oleh swasta.

Untuk mengendalikan sektor swasta, perlu disusun standar suatu permohonan izin layak terbit serta bagian dari prosedur pemrosesan yang dapat dilaksanakan oleh sektor swasta. Untuk menjamin bahwa sektor swasta yang mengerjakan pemrosesan izin dapat dipercaya, maka perlu ada sistem akreditasi terhadap sektor swasta yang dianggap mampu. Lembaga akreditasi juga sekaligus berfungsi sebagai mekanisme pengendalian terhadap sektor swasta yang menyelenggarakan jasa pemrosesan izin, yaitu mencabut akreditasi yang telah diberikan bila ternyata sektor swasta penyelenggara jasa pemrosesan izin melanggar standar. Proses akreditasi ini tentu saja berlaku bagi birokrasi pemerintah sebagai salah satu pemain yang turut bersaing dalam pasar pemrosesan izin.

Kembali kepada pertanyaan yang diajukan oleh penulis di awal artikel, maka jawabannya adalah: dapat. Kita --masyarakat dan swasta-- dapat dan harus mengambil sebagian peran yang dilakukan oleh pemerintah saat ini setidaknya karena dua alasan. *Pertama*, karena peran tersebut memang bukan hak prerogatif pemerintah --penetapan izin adalah hak pemerintah, tetapi sebagian dari prosedur pemrosesan bukan hak prerogatif pemerintah-. *Kedua*, dengan banyaknya pihak yang berperan, maka ada persaingan dan akselerasi kegiatan ekonomi dan sosial.

Dalam konteks ini pula, penulis merasa perlu bersikap kritis terhadap kampanye yang dilakukan pemerintah yang didukung lembaga donor untuk mengenalkan Kantor Yantap (Pelayanan Satu Atap) untuk pengurusan izin di beberapa daerah. Kebijakan ini pada dasarnya merupakan tindakan untuk mencegah maladministrasi melalui kontrol hierarkis. Dengan tindakan ini diharapkan masyarakat mendapatkan kemudahan dalam mengurus izin. Ada dua kritik penulis terhadap kebijakan ini, yaitu: 1) langkah ini pada dasarnya merupakan salah satu bentuk legalisasi monopoli yang memusat, bagaimanapun, monopoli melalui peraturan pada sektor yang bisa dipasok oleh pasar merupakan pengambilan hak dan sumber dari timbulnya distorsi, 2) kontrol hierarkis merupakan salah satu langkah dalam *state managerialism*, yaitu upaya menanggulangi persoalan pemerintah melalui mekanisme manajemen. Agar kontrol berjalan dengan baik, maka diperlukan daya dukung –fasilitas dan orang- yang handal. Dari segi biaya, tentu saja langkah ini mahal. Selain itu, jika pemborosan dan maladministrasi yang terjadi di birokrasi telah membudaya di kalangan birokrat, bagaimana kita bisa menjamin pelayanan yang baik dengan cara membuat unit birokrasi baru (Yantap) dengan pelaksananya birokrat lama yang telah menikmati keuntungan dari malpraktik administrasi?

Akhirnya, yang perlu dicatat dalam kebijakan desentralisasi adalah, pada hakikatnya, desentralisasi bukan hanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi juga pelimpahan kewenangan dari pemerintah daerah kepada masyarakat. Ini berarti harus ada mekanisme untuk peningkatan partisipasi politik yang luas dari berbagai kalangan dalam pengambilan dan pelaksanaan kebijakan publik. Jadi, partisipasi politik dan pelayanan publik bukanlah ancaman, tetapi sarana masyarakat untuk mendapatkan kembali otonominya. Partisipasi politik merupakan mekanisme yang paling absah bagi masyarakat dan sektor bisnis untuk mengambil kembali hak yang selama ini dirampas oleh pemerintah.

Daftar Rujukan

- Bappeda, 2000. *Evaluasi Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) Kota Bandung*. Bandung: Bappeda.
- Benveiniste, Guy. 1994. *Birokrasi (terj.)*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Bizer, Kilian. 1998. *Penswastaan Kegiatan Pelayanan Umum*. Jakarta: Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS).
- Bruenan, G. dan J. Buchanan. 1985. *The Reasons for Rules*. Illinois: University of Chicago Press, Chicago.
- Denny J.A. 1999. *The Role of Government in Economy and Business*. Jakarta: Jayabaya University Press.
- Dunn, W. N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction (Second Edition)*. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Eaves, Paige. 1990. *Accountability in Public Services: A Review of the Literature*. mimeo, CECPS.
- Elliott, K.A. 1997. *Corruption and the Global Economy*. Washington DC: Institute for Onternational Economics.
- Frederickson, George. 1984. *Administrasi Negara Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Friedrich-Naumann-Stiftung. 1999. *Public Services: New Approaches*. Jakarta: Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS).
- Hadjon, P.M.dkk.. 1995. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hariandja, Denny B.C. 1999. *Birokrasi Nan Pongah: Belajar dari Kegagalan Orde Baru..* Yogyakarta: Kanisius.

- Hidayat, Syarif. 2000. "Otonomi Daerah vs Perjuangan Kepentingan Elite Lokal: Sebuah Studi Kasus Realitas Otonomi Daerah". *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 5, No. 1. Bandung: AKATIGA Hill, Larry B. 1984. *The State of Public Bureaucracy*. New York: M.E. Sharp Inc.
- Howenstine, E. 1986. *Housing Vouchers: A Comparative International Analysis*. New Jersey: Center for Urban Policy Research.
- Jabbara, J.G., Dwivedi, O.P. 1989. *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press Inc, West Hartford.
- Kantor Menteri Negara Perumahan dan Permukiman. 1998. *Pedoman Pembentukan Badan Pengendalian Perumahan/Permukiman Daerah (BP4D)*. Jakarta: Kantor Menteri Negara Perumahan dan Permukiman.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. California: The Regents of the University of California.
- Kikeri, Sunita, et al. 1992. *Privatization: The Lessons of Experience*. Washington, DC: The World Bank.
- Lafford, Jean Jacques., Tirole, Jean. 1993. *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*. Cambridge: MIT Press.
- Langseth, Petter dan Rick Stapenhurst. 1997. *National Integrity System: Country Studies*. Washington, DC: The World Bank.
- Mangkoesoebroto, G. 1993. *Ekonomi Publik*. Yogyakarta: BPFE.
- McKenzie, R.B., G. Tullock. 1985. *Modern Political Economy: An Introduction to Economics*. Singapore: McGraw-Hill, Inc.
- Mas'ood, Moctar. 1999. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan (cetakan 3)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mubyarto. 2000. *Membangun Sistem Ekonomi*. Yogyakarta: BPFE.
- Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine.
- OECD. 1987. *A Survey of Initiatives for Improving Relationships Between the Citizen and the Administration*. OECD. Paris.
- OECD. 1987. *Administration as Service, The Public as Client*. OECD. Paris.
- Osborne, D. Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government*. New York: Addison Wesley.
- Panudju, Bambang. 1999. *Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran Serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*. Bandung: Alumni.
- Paul, Samuel. 1991. *Accountability in Public Services: Exit, Voice, and Capture*. Working Papers No. 614. Washington, DC: World Bank.
- Partowidagdo, W. 1999. *Memahami Analisis Kebijakan: Kasus Reformasi Indonesia*. Bandung: Program Studi Pembangunan Program Pascasarjana ITB.
- Pindyck, R.S., Rubinfeld, D. 1989. *Microeconomics*. New York: Macmillan.
- Pope, Jeremy. 1995. "Ethics, Transparency and Accountability." dalam Petter Langseth, ed. *Civil Service Reform in Anglophone Africa*. Washington, DC: The World Bank.

- Pope, Jeremy ed. . 1997. *National Integrity System/TI Source Book (second edition)*. Berlin: Transparency International.
- Pradhan, Sanjay. 1996. *Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure*. Washington, DC: The World Bank.
- Prajudi. 1976. *Dasar-dasar Administrasi dan Office Management*, cet. Ke-6, Jakarta.
- Rose Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press..
- Rose Ackerman, Susan.1986. "Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives". *Journal of Law, Economic, and Organization*.
- Rose Ackerman, Susan.1997. "The Political Economy of Corruption." dalam Kimberly A. Elliot, ed. *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Rose Ackerman, Susan. 1994. "Reducing Bribery in the Public Sector." In Duc V. Trang, ed. *Corruption & Democracy*. Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy.
- Samuelson, P.A., W.D. Nordhaus. 1995. *Economics*. New Baskerville: McGraw-Hill, Inc.
- Santoso, Priyo Budi. 1997. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: Rajawali Press.
- Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Simon, Herbert A. 1998. *Perilaku Administasi: Suatu Studi tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi (terjemahan)*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Smeru. 1999. "Hasil Laporan Lokakarya: Pemantauan Reformasi Struktur Ekonomi dan Program Dereglulasi Daerah 'PERSEPSI DAERAH'". Jakarta: Smeru..
- Soto, Hernando de. 1991. *Masih ada Jalan Lain: Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga (terj.)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- UNDP Management Development and Governance Division. 1994. *Process Consultation: Systemic Improvement of Public Sector Management*. <http://magnet.undp.org>. Diakses Juli 1999.
- UNDP Management Development and Governance Division.1994. *Review of UNDP Management Development Programme: Field Reports*. <http://magnet.undp.org>. Diakses Juli 1999
- UNDP Management Development and Governance Division.1995. *Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development: A discussion paper*. <http://magnet.undp.org>. Diakses Juli 1999
- UNDP Management Development and Governance Division. 1996. *Programme for Accountability & Transparency*. <http://magnet.undp.org>. Diakses Juli 1999.
- UNDP Management Development and Governance Division. 1997. *Decentralization and Local Governance: Interim Case Studies*. <http://magnet.undp.org/Docs/dec/ Case Studies/default>. Diakses 15 September 2000.
- UNDP. 1997. *Corruption and Good Governance (discussion Paper 3)*. New York: UNDP.
- UNDP. 1997. *Governance for Sustainable Human Development, A Policy Paper*. <http://magnet.undp.org>. Diakses Juli 1999.
- UNDP Management Development and Governance Division.1997. *Governance for Sustainable Human Development: Report of International Conference*. New York: United Nations.

- UNDP. 1998. *Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. New York: UNDP.
- USAID. 1998. *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*. Washington, DC: Centre for Democracy and Governance.
- Weimer, D.L., A.R. Vining. 1989. *Policy Analysis –Concepts and Practice*. Englewood, New Jersey: Prentice Hall.
- Zainun, Buchari. 1995. "Perilaku Birokrasi dalam Era Globalisasi". *Majalah KAJIAN Strategi Pembangunan PSDPU*, Tahun 1995/Vol.14/Desember.

Perilaku Politis Pemanfaatan Ruang di Pusat Kota

(Studi Kasus: Pedagang Kaki Lima di Pusat Kota Majalaya)¹

Widdi Aswindi²

Abstract

The sidewalk vendors dominate the use of the area in the heart of Majalaya although their being there is formally opposed by local government. Sidewalk vendors are regarded as the cause of the traffic jam and the decrease of the city's visual quality since they use the body of the street and the route for pedestrian. Furthermore, since they are regarded as having taken possession of the public interest, their existence has created problems that can bring excessive conflict; often it even enters to a variety of political interests of the involved actors. It is in such condition that this research sees various attitudes of the sidewalk vendors, which politically are the sources of conflicts without any satisfying solution. The findings show that the bargaining process based on power and influence has become phenomenon how the sidewalk vendors have survived in the heart of Majalaya. Politically, although the state (in terms of regulations and law) put the pressure on them, the sidewalk vendors still survive because they are protected by interests, which put the pressure on legal system, i.e., the concern to maintain political stability, primarily in order to have legitimation from the people.

Ide mengenai partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan telah lama ada dan merupakan bagian intrinsik dari sejarah perencanaan. Asumsi dasar ide tersebut adalah menempatkan proses perencanaan sebagai arena pembelajaran sosial dan mobilisasi sosial yang ditujukan untuk mengubah hubungan kekuasaan yang tidak seimbang dalam pengelolaan urusan-urusan publik. Beberapa pakar menyatakan bahwa merinci dan mengelola urusan-urusan publik

¹ Disarikan dari tugas akhir penulis pada Departemen Teknik Planologi ITB

² Lulusan Departemen Teknik Planologi ITB

berarti berada pada lapangan politik, ekonomi, dan kepemimpinan yang ada dalam masyarakat³. Asumsi tersebut menempatkan masyarakat, terlebih kelompok yang dalam relasi kekuasaan memiliki posisi yang lemah, ke dalam posisi sentral dalam proses perencanaan.

Catanese (1985:121) menyatakan bahwa seseorang mau terlibat dalam perencanaan hanya jika ada suatu keuntungan spesifik bagi dirinya atau bagi kelompoknya. Hal ini akan semakin jelas ketika partisipasi dilakukan di dalam proses perencanaan alokasi kepentingan publik. Dalam tulisan ini, yang dimaksud adalah pemanfaatan ruang publik di pusat kota Majalaya. Dalam pandangan Catanese, hal ini akan merupakan sesuatu yang sangat problematik, terutama menyangkut urusan politik yang selalu terkandung dalam makna publik. Urusan politik inilah yang menjadi kekhasan proses perencanaan pemanfaatan ruang di pusat-pusat kota Indonesia, seperti Majalaya. Sesuatu yang sangat problematik tersebut terutama menyangkut esensi bentuk perwakilan kepentingan politis masyarakat di dalam demokrasi.

Dalam bukunya, Floyd Hunter (1953) menyatakan bahwa ada kekuatan elite di Atlanta, AS yang mampu memberikan pengaruh secara langsung dalam pengambilan keputusan pada perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Kekuatan elite tersebut terdiri atas orang-orang yang secara sosial dan ekonomi memiliki hubungan erat dengan anggota *council*. Lain halnya dengan Robert Dahl (1960), ia menyatakan bahwa suatu set partisipan yang komplekslah yang berdampak pada pembangunan. Dahl menyebutnya dengan istilah *diffusion theory* pada kasus yang ditelitinya di New Haven. Basis kepentingan dan kelompok menjadi kekuatan masyarakat sebagai partisipan yang berpengaruh dalam menentukan keputusan pemerintah.

Studi yang dilakukan kedua pakar tersebut memperlihatkan bahwa dalam hal kebijakan yang menyangkut kepentingan politik, pertimbangan kekuatan politis masyarakat merupakan hal mutlak yang perlu dipertimbangkan. Dalam

³ Friedman, John, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, 1987

studi lainnya, diperlihatkan bahwa 1% dari populasi di AS mengontrol lebih dari 25% kesejahteraan di AS secara umum; kekuatan ekonomi di kalangan masyarakat membentuk *power hierarchy* tersendiri dalam mengakses kepentingan-kepentingannya⁴.

Dengan latar belakang tersebut, maka pendekatan-pendekatan pelaku yang memiliki kekuasaan dalam perencanaan publik, seperti pengalokasian ruang di pusat kota, menjadi salah satu aspek terpenting dalam usaha penataan ruang. Selama ini, pertimbangan kekuatan politik yang riil di masyarakat dalam memanfaatkan ruang sangat diabaikan di Indonesia, terutama berkaitan dengan makin kuatnya kelompok masyarakat menengah yang kepentingannya selalu didahulukan. Padahal pada kelompok masyarakat marjinal di Indonesia, perilaku politis tersebut sebenarnya sangat jelas dan nyata diperjuangkan sebagai tahanan menghadapi kekuasaan politik formal (melalui DPRD dan partai politik).

Penolakan terhadap keberadaan kaki lima dan umumnya sektor informal terjadi di semua kota di Indonesia. Sebagai dampak utama urbanisasi, kaki lima diakui sebagai fenomena struktural yang akan terus ada. Sepanjang pengamatan penulis, belum ada satu pun kota di Indonesia yang berhasil menghapuskan keberadaan kaki lima.

Pemanfaatan Ruang Publik sebagai Arena Politik

Secara fungsional kota Majalaya dirancang dengan paradigma fungsional pewadahan aktivitas dengan terlalu dini mengambil asumsi bahwa PKL dapat diatasi begitu saja dengan regulasi dan penataan fisik. Padahal, kenyataannya fenomena PKL di pusat kota justru menjadi pedoman untuk membuat peraturan dan perilaku masyarakat Majalaya. Keberadaan PKL sesungguhnya terangsang oleh sistem kegiatan masyarakat yang sudah lama ada yang memang terbiasa berbelanja seperti yang disediakan oleh kaki lima.

⁴ Raymond E Wolfinger, *The Politics of Progress*, Engelwood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1974

Harus dilihat pula bahwa penataan ruang aktivitas di pusat kota mana pun di Indonesia, menempatkan masalah keruangan (spasial) sebagai akibat dari keragaman dan kekhasan perilaku masyarakat yang terbiasa informal. Ruang aktivitas yang merupakan muara dari berbagai perilaku selalu diikuti oleh berbagai perilaku yang cenderung politis, yaitu perilaku yang ditujukan untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam alokasi ruang.

Perilaku politik PKL adalah sebuah sikap bersama yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan lisensi keberadaan mereka di pusat kota Majalaya dan dilakukan secara kolektif. Oleh karena itu, para PKL menyadari betul perlunya organisasi sebagai tempat untuk berlindung. Bentuk organisasi para PKL biasanya adalah organisasi koperasi atau forum yang sangat luwes. Secara tidak langsung kekuatan pengorganisasian tersebut menyebabkan kekuatan kolektif yang menjelma menjadi penguatan posisi PKL di pusat kota.

Karakter yang kuat dari bentuk organisasi PKL adalah karakter individual anggota yang berpengaruh. Pada organisasi FMPKL (Forum Masyarakat PKL) dan koperasi, yang berpengaruh adalah pedagang yang memiliki akses kepada mahasiswa dan LSM, sedangkan pada komunitas yang lebih kecil mereka biasa dipersatukan dengan kekerabatan dan kesukuan.

Beberapa temuan dalam studi ini memperlihatkan bahwa PKL berusaha mempengaruhi keputusan pemerintah lokal dengan berbagai langkah dan paradigma politis. Hal itu disebabkan bahwa dalam pemahaman PKL tidaklah mungkin mengubah status ekonomi; perbaikan kehidupan mereka tidak akan dapat datang dengan sendirinya oleh sistem pemerataan pembangunan yang digembar-gemborkan oleh pemerintah. Artinya, tidak mungkin nasib mereka berubah tanpa melakukan perlawanan guna mempertahankan lokasi tempat mereka berdagang. Dengan demikian, fenomena PKL seharusnya dipandang sebagai suatu hal yang lebih bersifat ideologis ketimbang sebagai sebuah fenomena sampingan masyarakat kota.

Tidak bisa dipungkiri, walaupun masih mempunyai tingkat wawasan yang rendah dalam hal politik ruang kota, PKL adalah golongan masyarakat di pusat kota yang sangat berkepentingan terhadap pengambilan keputusan politik

memanfaatkan pusat kota Majalaya. Tuntutan untuk mendapatkan lisensi keberadaan mereka dilakukan dengan jalan apa pun dengan fokus kegiatan seperti:

1. Membentuk serta mengikuti pertemuan-pertemuan yang menyangkut hak untuk menggunakan pusat kota dari mulai tingkat RW sampai kabupaten. Mereka berusaha memainkan peran dalam pertemuan-pertemuan tersebut. Dalam setiap pertemuan tersebut, pemerintah selalu saja kalah, artinya aparat pemerintah tidak mempunyai argumen yang jelas untuk menertibkan mereka.
2. Perilaku mengorganisasi diri dalam suatu perkumpulan. Meskipun kebanyakan dari organisasi-organisasi mereka diawali dari luar, pada kenyataannya sekarang ini posisi PKL di mata aparat pemerintah setempat semakin kuat. Berbagai upaya dipusatkan di dalam organisasi untuk membangun aliansi taktis dalam menghadapi masalah-masalah yang menimpa mereka. Beberapa organisasi yang merupakan aliansi taktis PKL adalah Angkatan Muda Siliwangi (AMS), FKPPPI, Pemuda Pancasila (PP), Pemuda Panca Marga, Gerakan Muda Majalaya (GMM), Gerakan Majalaya Bersatu (GMB), dan Karang Taruna. Bahkan jauh sebelum masa transisi, keberadaan PKL dianggap strategis sebagai basis *vote member*. Sebelum masa reformasi mereka dianggap mitra strategis Partai Golkar, sedangkan setelah masa reformasi, keberadaan mereka lebih sering dimanfaatkan oleh partai PDI-P. Biasanya dalam 'kemitraan' itu mereka dijanjikan untuk tidak diganggu, dengan alasan partai tersebut adalah partainya orang kecil. Dengan makin seringnya organisasi tersebut berhubungan dengan mahasiswa dan LSM, kekuatan kolektif PKL makin bertambah, terutama yang berkaitan dengan kemampuan berstrategi; advokasi kepentingan mereka dilakukan dengan lebih terstruktur. Kemajuan yang paling signifikan adalah mereka mulai memiliki kemampuan dalam tawar-menawar secara komprehensif. PKL menyadari kesemrawutan kota yang terjadi, namun mereka juga menuntut insentif

dan konsistensi upaya relokasi atau penataan yang ditawarkan oleh pemerintah sebagai bukti keberpihakan negara kepada kaum mereka.

3. Memelihara dan menjaga *lobby* dengan orang-orang yang berpengaruh di tingkat kecamatan dan desa. Beberapa orang yang berpengaruh berada di dalam FM2S (Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera), sehingga PKL memanfaatkan keberadaan forum tersebut untuk melakukan advokasi mereka. Selain FM2S, PKL juga memanfaatkan beberapa aparat untuk memberi tahu mereka tentang berbagai kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah dan bagaimana cara PKL menghadapinya. Pada setiap institusi yang berada di pusat kota, selalu ada perpanjangan tangan yang berhubungan dengan PKL, baik itu Dinas Pasar, terminal, DLLAJ, desa, kecamatan, Polsek, Koramil, bahkan organisasi-organisasi masyarakat.
4. Membuat jalur koneksi antara PKL dan pemerintah dengan menempatkan makelar-makelar yang berkepentingan, biasanya para preman atau pedagang yang sudah mapan. Jalur khusus inilah yang biasanya digunakan untuk usaha penyuapan guna meminta perlindungan usaha. Dalam temuan studi ini, diketahui bahwa para PKL menghabiskan sedikitnya Rp 4.000,00 setiap harinya untuk pungutan ilegal, dan kurang lebih Rp 6 juta perharinya pungutan ilegal tersebut dinikmati oleh semua pelaku yang berkepentingan di pusat kota Majalaya.
5. Selain keempat cara tersebut, jika mereka telah menghadapi kebuntuan, mereka akan melakukan tindakan-tindakan yang lebih radikal seperti demonstrasi atau ancaman pembakaran dan sejenisnya.

Selain PKL, orientasi tindakan seperti tadi juga dilakukan oleh semua pelaku yang ada seperti tukang delman, ojeg, becak, dan semua hal yang selalu disinyalir pemerintah sebagai aktivitas informal. Bahkan, organisasi masyarakat sering merupakan organisasi yang dapat ditumpangi oleh berbagai kepentingan yang ada.

Yang perlu dicermati adalah perilaku politis PKL yang muncul sebagai akibat dari akumulasi pengalaman kolektif yang berkulminasi dari sanksi-sanksi yang selama ini mereka alami ketika berhadapan dengan aparat pemerintah yang

selalu menerapkan standar ganda. Di satu sisi, pemerintah sebagai penguasa menganggap pusat kota sebagai jantung perekonomian tempat terciptanya akumulasi modal guna meningkatkan pertumbuhan sehingga seringkali berpihak kepada pemodal besar yang formal. Di sisi lain, terciptanya stabilitas masyarakat bergantung pada tata cara masyarakat berperilaku di pusat kota. Ketergantungan masyarakat terhadap barang murah dan pekerjaan menjadi faktor determinan yang sangat jelas. Dengan adanya kepentingan tersebut, kebijakan pemerintah yang kontradiktif sering menjadi sumber dari reaksi PKL untuk melawan kepentingan pemerintah yang tidak sejalan dengan mereka.

Hubungan Antarpelaku

Berbagai sikap mendua dari pemerintah dan resistensi PKL menciptakan kontradiksi sebagai satu-satunya aturan main yang berlaku di pusat kota. Relasi yang terbangun menciptakan kondisi:

1. Adanya penghormatan sekaligus penghinaan keberadaan PKL sehingga menimbulkan upaya penanganan yang paradoks dengan kenyataan yang sesungguhnya.
2. Masing-masing pihak melakukan relasi terbatas yang sangat frontal yang tidak melalui atau memakai tata aturan yang berlaku.
3. Masing-masing pihak yang berkepentingan mengedepankan upaya pembusukan masing-masing pihak untuk memperjuangkan kepentingannya.

Kontradiksi dimanfaatkan secara produktif oleh pemerintah dan PKL bukan dalam tataran benar atau salah melainkan dalam hubungan baik dan buruk, yang sangat tergantung kepada tujuan para pelaku di lapangan. Konsistensi hukum menjadi hampa sehingga moralitas salah tidak diperbaiki, interpretasi retribusi dan pungutan ilegal tidak lagi berdasarkan keadilan melainkan keuntungan. Hubungan seperti ini telah mendistorsi peran-peran desa dan kecamatan sebagai ujung tombak penyelesaian permasalahan penataan pusat kota Majalaya. Perbedaan kepentingan dan juga usaha-usaha politis seharusnya dapat diselesaikan.

Hal tersebut mengakibatkan munculnya motif pragmatis dari berbagai pihak untuk memanfaatkan lahan di pusat kota Majalaya. Motif tersebut memberikan keyakinan untuk melihat kebenaran dengan patokan pencapaian tujuan-tujuan kepentingan yang terkait langsung dengan aparat pemerintah dan PKL, yaitu kepentingan untuk tetap hidup dan tetap menjaga stabilitas sehingga suburnya PKL dan informalitas di pusat kota Majalaya lebih merupakan entitas otonom yang berkaitan dengan sosio-kultural masyarakat Majalaya.

Implikasi Hubungan terhadap Ruang Publik

Kini pusat kota Majalaya menjadi prasarana bagi kepentingan tertentu; dengan kata lain menjadi sebuah tempat privat yang dilengkapi dengan proteksi dari berbagai kepentingan untuk memanfaatkan pusat kota. Munculnya PKL sesungguhnya merupakan wujud dualisme pola dan struktur umumnya kota-kota besar di Indonesia, yaitu wujud desa-kota.

PKL adalah kompromi dari pola dan struktur tadi. PKL menjadi jembatan yang pada akhirnya menjadi stimulus bagi tumbuhnya evolusi personalisasi ruang bagi banyak pihak. Tumbuhnya motif personalisasi ruang, baik dari PKL maupun aparat pemerintahan, mendudukkan fenomena PKL sebagai implikasi dari pranata sosial yang lahir secara wajar karena konsekuensi politik, ekonomi, dan sosial budaya. Politisasi berbagai masalah mengakibatkan sistem perilaku yang terjadi menjadi sangat terinstitusi dan kompleks. Aspek pragmatis di sisi positif menunjukkan derajat fleksibilitas yang tinggi dan di sisi negatif menunjukkan kecenderungan yang tidak bertanggung jawab. Kesetiakawanan dan toleransi berdampingan dengan rasa sungkan untuk menegur dan tidak taat aturan untuk saling berinterferensi. Hal inilah yang makin menguatkan terjadinya personalisasi ruang di pusat kota Majalaya.

Penutup

Berbagai persepsi yang kemudian berkembang di masyarakat adalah bahwa pelaku pemanfaatan lahan di pusat kota bukan lagi merujuk kepada orang-orang yang marjinal untuk bertahan hidup, namun sudah merupakan kelompok terpolitisasi yang mengatasnamakan kemiskinan. Hal ini terlihat karena aktor yang memanfaatkan pusat kota Majalaya ternyata bukan hanya PKL, tetapi juga masyarakat, bahkan termasuk pemerintah dan organisasi masyarakat.

Seorang sosiolog Jerman, Ulrich Beck menyebutkan adanya *organized irresponsibility*⁵, yaitu situasi ketika secara sistemik tidak seorang pun dapat dimintai pertanggungjawaban atas sesuatu hal yang merugikan. Para anggota DPRD akan mengatakan bahwa mereka bukan perancang penataan kota yang demikian, para ahli perencana dan pemerintah akan mengatakan bahwa itu adalah kesalahan penerapan operasional, karena menurut mereka sejatinya rencana adalah untuk kebaikan. Semua beban akan kembali dihadapkan pada para PKL dan masyarakat, terutama ketika semuanya berujung kepada kepentingan kekuasaan dan politis dari pihak-pihak yang berkuasa.

Hal yang perlu disadari adalah munculnya krisis atau persoalan kota sebenarnya bersumber pada pikiran masyarakat atau yang secara umum disebut *states of public mind*⁶. Semuanya itu ditunjukkan dengan makin menurunnya kepercayaan kepada pemerintah dengan mengutamakan kepentingan pribadi serta merosotnya moral institusi masyarakat.

Berbagai hal yang dilakukan oleh para pelaku dalam memanfaatkan ruang sudah merupakan kesadaran bertindak yang laten dan sesungguhnya sulit untuk dilakukan pembenahan secara cepat. Oleh karena itu, perlu diupayakan usaha-usaha yang menghindari penyingkiran, penaklukan, penindasan, serta pemaksaan terhadap PKL dalam memanfaatkan pusat kota. Langkah kedua adalah memulai pendekatan yang memberikan ruang terjadinya transaksi kepentingan masyarakat. Pemerintah harus menyadari bahwa mungkin penerbitan regulasi secara teknis dapat dilakukan, secara ekonomis akan efisien, dan secara administratif dapat disahkan, tetapi untuk mendapatkan pengakuan publik akan menjadi pertanyaan

⁵ Ulrich Beck. *Ecological Politics in an Age of Risk*, Cambridge: Politiy Press, 1995.

⁶ Loewenstein, Louis K, *Urban Studies*, Macmillan Publishing Co. Inc, New York, 1977

jika regulasi tersebut masih diselimuti kualitas aparat penegak peraturan yang mendua dan selalu berpihak pada yang formal saja. Tumbuhnya kemandirian PKL dalam berorganisasi harus didorong untuk menjalin kerja sama mencari penyelesaian yang manusiawi. Setelah semuanya itu, maka konsistensi penegakan hukum menjadi satu-satunya alasan untuk menghindari penekanan kepentingan-kepentingan sepihak dari kelompok-kelompok yang memanfaatkan pusat kota Majalaya.

Kesempatan negosiasi seperti yang telah dipaparkan di atas dapat dilaksanakan jika tidak ada pihak yang dominan. Tidak ada strategi yang mutlak dapat dipakai dalam setiap situasi konflik politis seperti di Majalaya. Namun, harus selalu diupayakan untuk diformalkan sehingga dapat memperbaiki penanganan dalam memanfaatkan pusat kota di mana pun.

Terakhir, dalam menghadapi keadaan yang telah terlanjur terpolitisasi, permasalahannya bukan lagi pada fakta-fakta teknis dalam melakukan alokasi pemanfaatan ruang tetapi pada hal bagaimana sebuah rencana pemanfaatan dapat merepresentasikan kepentingan bagi berbagai kepentingan yang ada sehingga perlahan namun pasti persoalan lebih mungkin untuk terselesaikan.

Daftar Rujukan

Buku

- Beck, Ulrich. 1995. *Ecological Politics in an Age of Risk*. Cambridge: Polity Press.
- Bennis, Warren. 1967. *Organization of The Future' Personel Administration*. Washington DC: International Personel Management.
- Boulding, Kennetg E. 1962. *Conflict and Defense: a General Theory*. New York: Harper and Row.
- Caiden, Gerald E. 1982. *Public Administration 2 edition*. California: Palisades.

- Clark, Robert P. 1986. *Power and Policy in the Third World*. Macmillan Publishing Company.
- Conyers, Diana. 1984. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Cross, John D. 1994. *The State and Informal Economics Actors*. Stanford University Press.
- Dahl, Robert A. 1963. *Who Govern? Democracy and Power in a America City, New Heaven CT*. Yale University.
- Dahrendorf, Ralph. 1986. *Konflik dan Konflik dalam Masyarakat Industri*. Jakarta: Rajawali Press.
- Doyle, Paul Johnson. 1986. *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*. Jakarta: Gramedia.
- Dunn, William N. 1994. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, edisi kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Forester, John. 1989. *Planning in the Face of Power*. California: University of California Press.
- Friedmann, John. 1987. *Planning in the Public Domain from Knowledge to Action*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gamson, William A. 1968. *Power and Discontent*, Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Goodman, Jay S. 1980. *The Dynamics of Urban Government and Politics*, second edition. New York: Macmillan Publishing Co.
- Gridle, M.S. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hunter, Flyod. 1953. *Community Power Structure*. Chapital Hill: University of Borth Carolina Press.
- Huntington, P Samuel dan Nelson, J. 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, cetakan kedua. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kaufman, Herbert. 1976. *Are Government Organization Immortal?* Washington DC: The Broking Institution.

- Loewenstein, Louis K. 1977. *Urban Studies*. New York: Macmillan Publishing Co. Inc.
- Lukes. Steven. 1974. *Power: a Radical Perspective*. London: Macmillan.
- Minnery, John R. 1986. *Conflict Management in Urban Planning*. Brookfield: Gower Publishing Company.
- Varma, S.P. 1992. *Teori Politik Modern*, cetakan ketiga. Jakarta: CV Rajawali.
- Weber, Max. 1964. *The Theory of Social and Economics Organizations*. New York: The Free Press.
- Wolfinger, Raymond E. 1974. *The Politics of Progress*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Artikel dan Laporan

- Goulet, D. "Three Rationalities in Developing Decision Making." *World Development* volume 14 no 2, pp 310-317.
- Koentjoro, M. Haris. 1994. *Keberadaan Sektor Informal terhadap Pembentukan Ruang Kota* (paper tulisan). Bandung: Perpustakaan Departemen Arsitektur ITB.
- Pemerintah Kabupaten Bandung, *Rencana Detail Tata Ruang Majalaya* 2000. Bandung: Pemkab Bandung.
- Pontoh, Nia K. *Laporan Studio Analisis dan Perancangan II AR-791*. Bandung: ITB.

MEMBANGUN KEBERDAYAAN KOMUNITAS PANTAI UNTUK PENGELOLAAN SUMBER DAYA LAUT PENGALAMAN FASILITASI KELOMPOK MASYARAKAT PANTAI PRIGI JAWA TIMUR

*Roni S. Sya'roni*¹

Pengantar

Sejak era reformasi nampaknya pemerintah mulai serius menangani pembangunan dan pengembangan masyarakat pantai. Paradigmanya pun sudah berubah dengan menempatkan masyarakat pantai sebagai *pelaku utama* pembangunan yang dalam rumusan pemerintah disebut sebagai *pengelola dan pengguna sumber daya yang bertanggung jawab*. Paradigma ini dilakukan dengan sejumlah strategi, yaitu: 1) pengentasan kemiskinan, 2) perbaikan standar sosial, 3) pembatasan *fishing-effort*, dan 4) penerapan konsep pembangunan masyarakat pantai berbasis komunitas. Berdasarkan keempat strategi tersebut, dirancang 4 (empat) komponen kegiatan, yaitu: 1) pengelolaan sumber daya pantai berbasis komunitas, 2) pembangunan masyarakat dan pengentasan kemiskinan, 3) pembangunan dan rehabilitasi infrastruktur, dan 4) memperkuat kelembagaan.

Dari keempat komponen kegiatan tersebut, ada 5 (lima) pelaku yang terlibat langsung, yaitu: 1) pemerintah, dalam hal ini Dinas Perikanan dan Kelautan, 2) konsultan dan perguruan tinggi, 3) kontraktor, 4) LSM, dan 5) masyarakat. Keterlibatan kelima komponen ini diharapkan mampu mengakselerasi pencapaian tujuan, yaitu perbaikan kualitas kehidupan masyarakat nelayan dan pengelolaan sumber daya yang berkelanjutan.

Konsep Pengelolaan Sumber Daya Pantai Berbasis Komunitas (PSBK) oleh masyarakat Pantai Prigi dipakai sebagai nama lembaga dengan sebutan PSBK Prigi Lestari. Lembaga ini dirancang menjadi organisasi payung bagi berbagai komunitas yang ada di wilayah Pantai Prigi. Secara filosofis, konsep PSBK menempatkan komunitas sebagai pelaku utama dalam pengelolaan dan pelestarian lingkungan pantai. Piranti dalam mengimplementasi konsep ini meniscayakan berbagai sumber daya pendukung yang memadai seperti dukungan infrastruktur, teknologi pengelolaan potensi kelautan, pengembangan keterampilan nelayan, pengembangan pasar, kebijakan pemerintah, pelembagaan hukum, dan yang paling penting adalah mempersiapkan masyarakat dalam menerima pengalihan peran dan fungsi pengelola sumber daya laut.

Menempatkan komunitas sebagai pelaku tidaklah semudah membalikkan tangan meskipun semua dukungan telah diberikan. Pembudayaan konsep ini memerlukan waktu dan konsistensi tinggi, tidak hanya oleh pemerintah, tetapi juga kalangan pendukung lainnya, termasuk LSM. Oleh karena itu, penataan kelembagaan masyarakat secara demokratis dan mengakar, dukungan peraturan dan program pemerintah, serta terciptanya *shareholders* merupakan faktor-faktor yang menjadi peletak dasar dan kata kunci dalam penerapan konsep ini. Masalahnya, bagaimana merajut kata kunci tersebut menjadi sebuah komponen dan bagaimana tahapan kegiatan yang dari waktu ke waktu dapat diukur tingkat keberhasilannya sehingga pada saat dan fase yang telah ditentukan kondisi ideal dari konsep ini dinyatakan tercapai.

Pengelolaan Sumber Daya Pantai Berbasis Komunitas (PSBK) sebagai Pelaku Utama Pembangunan

Gambaran Umum Wilayah Prigi

Teluk Prigi adalah wilayah pesisir pantai yang terletak di Kecamatan Watulimo Kabupaten Trenggalek Jawa Timur; terdiri dari 12 desa dengan total masyarakat perikanan sebanyak 3.030 jiwa dari 59.492 jiwa. Ada 3 desa yang menjadi pusat kegiatan nelayan, yaitu Prigi, Karanggandu, dan Tasik Madu.

¹ Direktur SPEKTRA (Studi dan Pengembangan Ekonomi Kerakyatan) Surabaya.

Sebagian besar wilayah Prigi berbukit-bukit dengan kemiringan >40% dengan karakteristik hutan dan lahan kritis. Sektor unggulan yang akan dikembangkan adalah pariwisata dan perikanan laut.

Layaknya daerah pesisir lain, masyarakat Prigi terdiri atas 3 etnis, yaitu Jawa (94%), Madura (5%), dan sebagian kecil Bugis (1%). Etnis pendatang --mayoritas Madura-- disebut *andon*; mereka hidup secara eksklusif, interaksi sosial mereka sangat rendah, nyaris hubungan mereka hanya terbatas pada aspek perdagangan yang bersifat fungsional. Hubungan kekerabatan tetap pada lingkungan etnisnya, yang juga tampak pada jaringan usaha, mulai dari buruh nelayan sampai pada pemasaran. Etnis Madura, meski hanya 5%, secara signifikan menguasai usaha nelayan di Prigi karena memang jaringan pemasaran mereka sangat luas dan kuat.

Sinergi Antarkelompok

Konsekuensi logis dari paradigma komunitas nelayan sebagai *pelaku utama* yang di dalamnya terkandung nilai-nilai demokrasi adalah bahwa sinergitas antarkomunitas menjadi sebuah keniscayaan. Hipotesis yang dibangun yaitu bahwa dengan meletakkan posisi *grass roots*, yaitu nelayan sebagai pelaku utama, secara paralel akan memungkinkan mereka mampu membantu dirinya sendiri (*self help*), melepaskan diri dari hegemoni struktural yang dianggap sebagai salah satu sumber pemiskinan. Namun demikian, hal ini tidak secara langsung mampu membalikkan kondisi. Hal ini baru merupakan proses awal menuju pembebasan mereka dari berbagai hegemoni. Hegemoni lain adalah hegemoni kultural yang justru harus mampu dijawab oleh kemampuan mereka sendiri melalui proses penyadaran yang terus-menerus.

Satu hal yang menjadi prakondisi atas pembebasan tersebut adalah terjalannya sebuah sinergitas, khususnya di antara komunitas nelayan itu sendiri. Dalam kondisi sekarang, itu pun masih harus diperluas dengan *stakeholder* lain yaitu, pemerintah dan dunia usaha, khususnya yang terkait dengan sektor perikanan dan kelautan. Fakta menunjukkan bahwa salah satu masalah yang dihadapi komunitas nelayan Prigi adalah kemampuan mereka dalam mengembangkan pasar produk laut Prigi. Jaringan mereka tidaklah cukup kuat dan luas dibanding dengan komunitas Madura yang ada di Prigi (nelayan *andon*); mereka kalah bersaing. Dan juga terjadi kecemburuan dan bahkan tindakan pengusiran nelayan *andon* (Madura).

Ada sejumlah kekuatan komunitas yang teridentifikasi, yaitu: nelayan perahu besar, nelayan jaring, nelayan pancing, buruh nelayan, pedagang ikan, pengolah ikan, kreditur (bank *titil*), pembuat perahu, pamong desa, pemuda desa, PTL Perikanan, Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) Prigi, P2WTN (Peningkatan Peran Wanita Tani dan Nelayan), KUD Mina Tani Sempurna, kelompok usaha ikan bakar, kelompok usaha ikan pindang, kelompok usaha ikan bakar, kelompok usaha pengeringan, kelompok usaha pembuatan kerupuk, kelompok usaha pembuatan petis, kelompok usaha perajut jaring, dan masih ada beberapa kelompok perempuan yang tergabung dalam LEM (Lembaga Ekonomi Masyarakat), dan lainnya.

Berbagai kelompok tersebut mempunyai berbagai kepentingan yang tidak jarang saling berbenturan. Mengorganisasikan berbagai kelompok tersebut tidaklah mudah. Bila terjadi kesalahan dalam menentukan solusi dalam mengelola kepentingan tersebut, yang terjadi justru konflik. Bila ini betul terjadi, maka hipotesis yang dibangun akan hancur dan bukan menjadi kekuatan tetapi justru malapetaka.

Untuk menjawab permasalahan ini dibentuklah "PSBK Prigi Lestari" sebagai lembaga payung atas berbagai lembaga dan komunitas yang ada. Melalui PSBK ini, berbagai kepentingan dikelola atas inisiatif dan prakarsa representasi lembaga dan komunitas yang terwakili dalam PSBK. Langkah membangun sinergi juga dilakukan dengan *stakeholders* lain di luar komunitas nelayan sebagaimana yang tergabung dalam KPPK (Komite Penasehat Perikanan Kabupaten).

Membangun Visi

PSBK sebagai organisasi payung dari berbagai komunitas masyarakat Pantai Prigi perlu mempunyai visi untuk mengarahkan perjuangan masyarakat di dalam membangun diri dan lingkungannya. Proses membangun visi dilakukan dengan melakukan diskusi mendalam (*in-depth discussion*) pada masing-masing komunitas. Hasil diskusi dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Laut sebagai sumber kehidupan hendaknya dimanfaatkan secara berkelanjutan dan bisa diwariskan pada generasi mendatang.
2. Lingkungan laut tertata dengan baik dan bersih guna pelestarian lingkungan dan daya tarik pariwisata yang pada akhirnya manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat.
3. Mewujudkan kebersamaan dalam menata lingkungan laut.
4. Mewujudkan masyarakat yang damai dan tenteram dan jika ada konflik dapat diselesaikan secara musyawarah.
5. Hukum harus ditegakkan, baik hukum positif maupun hukum adat Prigi.
6. Menjadi tuan rumah di kampung sendiri dan tidak sekedar menjadi penonton proses dinamika ekonomi Prigi.

Rumusan diskusi tersebut selanjutnya dibawa ke pertemuan antar-*stakeholders* yang melibatkan semua komponen komunitas masyarakat Prigi, pemerintah tingkat desa, kecamatan, kabupaten, dan para pengusaha ikan. Keterlibatan semua komponen ini semata-mata agar visi yang dirumuskan dapat menjadi keputusan bersama, ditaati bersama, dan diawasi bersama. Rumusan visi tersebut adalah:

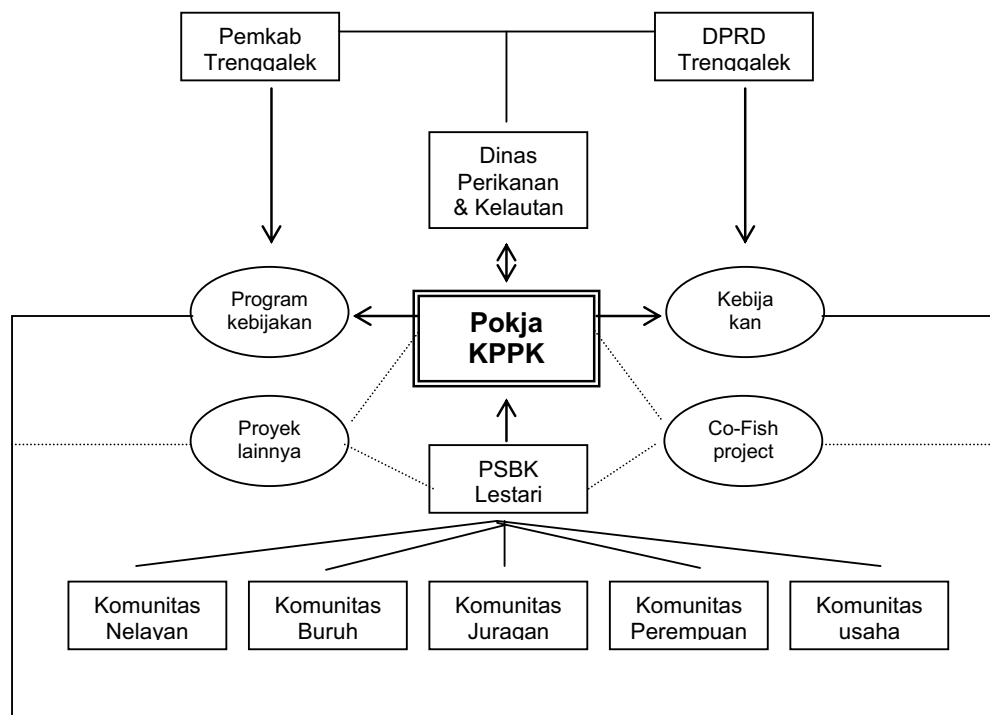
Mewujudkan masyarakat Pantai Prigi yang partisipatif, tertib hukum, berdaya saing tinggi, dan sejahtera melalui pengelolaan sumber daya laut dan lingkungan yang bersih dan lestari

Dengan demikian, program pembangunan apa pun yang masuk ke kawasan Prigi harus mengacu dan berorientasi pada tercapainya visi tersebut. Hal ini tidak hanya bersifat mengikat bagi masyarakat, tetapi juga bagi pemerintah dan para pengusaha yang beroperasi di kawasan Pantai Prigi. Agar visi tersebut mempunyai kekuatan hukum positif, PSBK memperjuangkan terwujudnya peraturan daerah yang mengatur pengelolaan kawasan Pantai Prigi dengan berdasarkan pada visi tersebut.

Model Kelembagaan

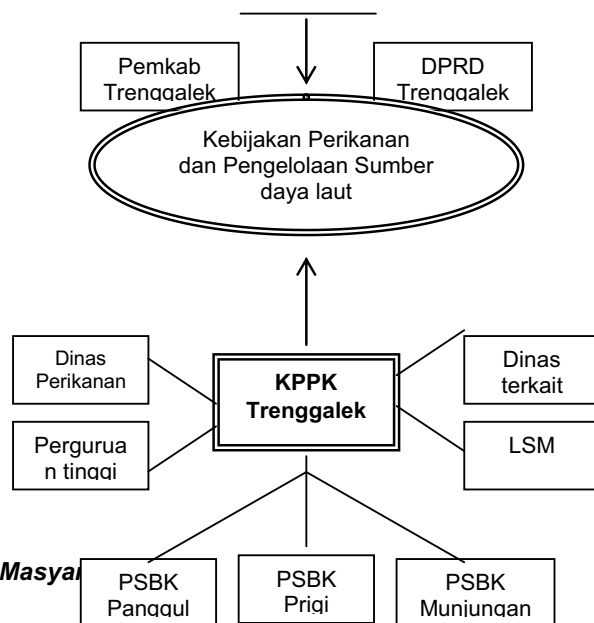
Model kelembagaan yang disepakati dan hendak dikembangkan adalah model payung (*umbrella*) sebagai wadah interaksi dan komunikasi di antara berbagai komunitas dan dengan pihak luar yaitu pemerintah dan pengusaha. Model ini sekaligus menjadi jawaban atas berbagai macam konflik, yang disebabkan karena bekunya komunikasi di antara mereka. Akibatnya, mereka sering menjadi korban adu-domba atas *vested-interest* berbagai pihak, baik pemerintah, pengusaha, dan di antara komunitas itu sendiri. Lembaga payung ini diberi nama PSBK Lestari. Pengurus PSBK dipilih secara demokratis oleh perwakilan masing-masing komunitas dengan masa kerja 3 tahun.

PSBK juga difungsikan sebagai wadah untuk melakukan advokasi atas berbagai kebijakan yang menyangkut pengelolaan Pantai Prigi, di samping untuk mengembangkan keberdayaan mereka dalam bidang ekonomi, lingkungan, dan sebagainya. Dalam menjalankan fungsinya terutama yang terkait dengan *stakeholder* lain, dalam hal ini pemerintah, maka PSBK Lestari menjadi salah satu *stakeholder* utama dalam forum Pokja KPPK. Secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut:



Pokja KPPK (Komite Penasehat Perikanan Kabupaten) merupakan forum *stakeholder* dalam rangka pengelolaan sumber daya laut dan pantai pada level kabupaten. Karena Kabupaten Trenggalek mempunyai 3 kawasan pantai, maka pada masing-masing kawasan pantai juga dibentuk PSBK. Selain PSBK, anggota forum *stakeholder* adalah unsur dari perguruan tinggi, LSM, dan berbagai dinas terkait. KPPK merupakan forum yang berfungsi menyelenggarakan diskusi dan menyusun resolusi dan rekomendasi atas berbagai hal yang berhubungan dengan program pengembangan sumber daya perikanan dan kelautan, rekomendasi peraturan daerah, berbagai kebijakan strategis, penyelesaian konflik, dan berbagai kesepakatan lokal. Secara skematis kerangka kelembagaan KPPK adalah sebagai berikut:

Skema KPPK Trenggalek



Gerakan Penyadaran Masyarakat

Gerakan penyadaran adalah bagian penting yang harus dikerjakan oleh PSBK secara terus-menerus karena substansi dari pemberdayaan masyarakat adalah terciptanya sebuah kesadaran kritis dan konstruktif pada segenap komunitas menghadapi eksistensinya dan masalah-masalah yang muncul baik pada masa sekarang maupun mendatang. Melalui gerakan penyadaran ini pula masyarakat akan mampu mendidik dirinya sendiri berkaitan dengan hak-hak politik dan hak-hak ekonomi dalam menjalankan fungsinya sebagai salah satu pelaku pembangunan.

Kegiatan penyadaran dilakukan dalam bentuk pertemuan tatap muka, baik dalam forum resmi maupun tidak resmi, oleh pengurus PSBK. Selain itu, proses penyadaran juga harus menjadi bagian penting dalam berbagai program, baik yang dilakukan oleh PSBK, pemerintah, maupun pihak lainnya. Sekurang-kurangnya ada 4 (empat) isu yang menjadi prioritas penyadaran masyarakat, yaitu:

1. Pelestarian sumber daya perikanan dan lingkungan pantai,
2. Pelestarian elemen pendukung sumber daya perikanan dan lingkungan pantai,
3. Membudayakan PSBK sebagai forum masyarakat dalam mengelola sumber daya perikanan dan lingkungan pantai,
4. Meningkatkan komitmen masyarakat terhadap eksistensi PSBK sebagai wadah yang memperjuangkan kepentingannya.

Advokasi Kebijakan

Selaras dengan demokrasi sebagai dasar pijakan dalam pelaksanaan pembangunan dan agar masyarakat mempunyai ruang terbuka dalam menyampaikan aspirasi dan kepentingannya, maka proses pengambilan kebijakan, khususnya yang menyangkut kepentingan masyarakat Pantai Prigi, telah dimulai dan model pelibatan publik terus dikembangkan. Format PSBK dan dibentuknya KPPK di tingkat kabupaten adalah wujud dari pelibatan publik dalam proses pengambilan keputusan kebijakan pemerintah. Ada 2 hal menyangkut advokasi yang telah menunjukkan hasilnya, yaitu :

1. *Kelembagaan pemerintah*; pemerintah disarankan untuk membuat kebijakan mengenai kelembagaan yang menjadi wadah pertemuan antar- *stakeholder* secara fungsional. Hasilnya adalah terbentuknya KPPK melalui Surat Keputusan Bupati. KPPK memang baru sebatas forum *advisory* bagi kebijakan pemerintah daerah, tetapi melalui advokasi PSBK telah dimunculkan wacana untuk meningkatkan fungsi KPPK yang tidak hanya sebagai forum *advisory*, tetapi juga mempunyai fungsi pengawasan terhadap pengelolaan sumber daya laut dan lingkungan pantai.
2. *Kebijakan pengelolaan sumber daya laut*; advokasi terhadap kebijakan program pengelolaan sumber daya laut dan lingkungan pantai telah menunjukkan hasil memadai. Contoh yang bisa dikemukakan adalah program reboisasi hutan bakau, proses pemindahan TPI (Tempat Pelelangan Ikan), pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan proyek fisik yang dilakukan oleh kontraktor, dan terlibat dalam berbagai diskusi mengenai penyusunan *master plan* pelabuhan perikanan samudra (PPS). Dalam bidang pelestarian sumber daya laut, dibuat kesepakatan lokal berupa larangan menggunakan bom dan potas untuk menangkap ikan, bila dilanggar mereka dikenakan denda Rp. 50 juta, dan bila telah 3 kali melanggar akan dikeluarkan dari komunitas nelayan Prigi. Ketentuan lokal ini ternyata sangat efektif dan telah terbukti ada nelayan yang dikeluarkan dari komunitas nelayan Prigi.

Pengembangan Ekonomi

Layaknya kesulitan ekonomi yang dihadapi masyarakat *grass roots*, masyarakat Pantai Prigi juga demikian. Mereka harus menghadapi hal yang sama, yaitu: rendahnya produktivitas, kalah bersaing, akses sumber permodalan, dan manajemen usaha. Satu hal yang menjadi ironis adalah data tabungan masyarakat di bank pemerintah di Prigi yang dalam satu tahun terkumpul Rp. 12 milyar, tetapi kredit kepada masyarakat hanya Rp. 2 milyar. Tabungan tersebut memang bukan dari kalangan *grass roots*, tetapi dari para pengusaha ikan. Kelembagaan ekonomi juga telah lama terbentuk tetapi eksistensinya belum mampu mengangkat derajat ekonomi skala kecil. Ada 4 (empat) lembaga ekonomi yaitu Koperasi Sinati, Koperasi Bakul Nelayan, P2WTN Mina Bahari, dan sejumlah Kelompok Usaha Masyarakat (KUM).

Fasilitasi kami saat ini memasuki tahapan pengembangan ekonomi. Data lapangan menunjukkan bahwa kelembagaan ekonomi tersebut belum menempatkan mereka sebagai pelaku utama, tersumbatnya akses ke berbagai pihak, baik teknologi, modal, maupun pasar, dan terbatasnya dukungan kebijakan. Ketiga masalah inilah yang telah disadari oleh PSBK dan sedang diurai serta dicarikan solusinya karena potensinya sangat besar dan pengembangannya di masa depan sangat menjanjikan. Sebagai contoh, nelayan baru mampu melaut 5 bulan dalam setahun dan akan ditingkatkan menjadi 8 bulan setahun. Untuk ini diperlukan teknologi penangkapan tersendiri, jenis perahu, dan jangkauan wilayah tangkapan sampai di laut dalam, serta peningkatan ketrampilan nelayan. Kalau ini berhasil, maka geliat ekonomi Prigi akan semakin dinamis dan impian Prigi sebagai salah satu pelabuhan nelayan samudra terpenting akan menjadi kenyataan. Dampaknya adalah sejumlah investor akan datang dan tumbuhnya berbagai usaha skala kecil, serta makin banyaknya jumlah kunjungan wisata.

Program Pengelolaan Sumber Daya Laut

Program ini diarahkan untuk menjawab permasalahan yang ada, yaitu: a) belum tersedianya alat, teknologi, dan keterampilan yang memadai untuk penangkapan ikan di lepas pantai, b) sentralisasi penangkapan ikan di daerah pantai, c) terbatasnya akses pasar sehingga harga jual rendah, d) belum ada upaya perlindungan sumber daya ikan, e) kondisi sarana dan prasarana perikanan belum memadai, tidak ada pengolahan dan pemanfaatan limbah, f) kondisi lingkungan yang sangat kotor sehingga menghambat datangnya wisatawan, dan masih banyak lagi masalah yang mereka hadapi. Berbagai program telah dimulai, termasuk program pemerintah dengan dukungan Bank Pembangunan Asia yaitu *co-fish project* dan juga program yang dirancang oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur, dan Trenggalek, serta program yang diprakarsai masyarakat. Semua program tersebut diarahkan untuk menjawab permasalahan di atas. Secara bertahap pelaku program

diberikan bantuan oleh komunitas dalam bentuk swakelola, tentu saja program-program yang secara teknis memang mampu dilaksanakan oleh masyarakat. Sedangkan program yang memerlukan dukungan teknologi dan piranti canggih tentu saja dikerjakan oleh kontraktor. Sebagai contoh, dalam 2 tahun terakhir ini masyarakat Prigi memusatkan perhatian pada program penanaman kembali pohon bakau (*rhizophora*) yang hampir punah.

Resolusi Konflik Sosial

Komunitas masyarakat pantai merupakan komunitas yang memiliki potensi konflik yang sangat tinggi. Hal ini dapat dimengerti karena medan ekonomi masyarakat, yaitu laut, merupakan lahan milik bersama. Seperti yang dikemukakan sebelumnya, komunitas nelayan Prigi secara etnis terdiri dari 2 (dua), yaitu komunitas penduduk asli Prigi dan komunitas pendatang yang disebut *andon* yang umumnya beretnis Madura. Munculnya dua komunitas etnis ini juga memunculkan masalah baru, yaitu konflik antaretnis.

Realitas konflik ini membuat PSBK dihadapkan pada pihak yang mampu berfungsi sebagai fasilitator dan mediator atas resolusi konflik. Dalam tahun 2001 yang lalu telah muncul konflik antaretnis dalam bentuk pengusiran, pembakaran rumah, dan pembakaran perahu nelayan *andon* yang beretnis Madura. Eksklusivitas nelayan *andon* dan kurangnya kepedulian terhadap budaya lokal, serta persaingan usaha, khususnya perebutan lahan tangkapan ikan, merupakan faktor-faktor yang menjadi dasar dan pemicu terjadinya peristiwa tersebut. Usaha mediasi konflik telah dilakukan oleh PSBK dengan mempertemukan kedua belah pihak serta pemerintah. Hasilnya dibuatkan kesepakatan bersama, yaitu:

1. Nelayan *andon* akan mematuhi dan menjunjung tinggi adat istiadat dan budaya lokal Prigi.
2. Sebagai langkah *cooling down*, untuk sementara, nelayan *andon* beserta armadanya akan dipindahkan ke wilayah lain, dan tidak beroperasi di wilayah Pantai Prigi.
3. Nelayan *andon* akan selalu mematuhi persyaratan, yaitu menunjukkan *surat boro* (surat bekerja) di Prigi yang dikeluarkan oleh aparat pemerintah dari tempat asalnya dan surat izin dari instansi terkait.
4. Apabila tidak menaati kesepakatan tersebut, mereka bersedia ditindak tegas sesuai hukum yang berlaku.

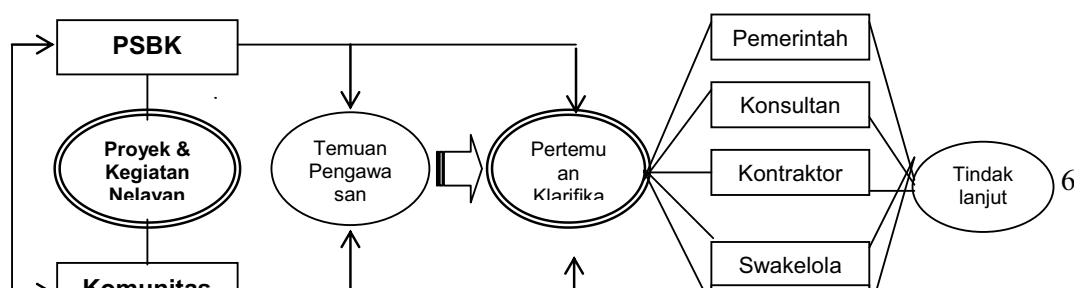
Peran mediasi baru kali ini dilakukan oleh kekuatan masyarakat; sebelumnya hal ini praktis dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah. Efektivitas dari kesepakatan tersebut sangat tinggi karena masyarakat sendiri yang melakukan pengawasan atas pelaksanaan kesepakatan itu.

Sistem Pengawasan Masyarakat

Fungsi lain dari PSBK adalah melakukan pengawasan terhadap semua program dan proyek yang masuk di kawasan Pantai Prigi, termasuk juga kegiatan yang dilakukan oleh para nelayan, dan kegiatan masyarakat yang terkait dengan sumber daya laut dan pantai. Kegiatan pengawasan ini terkait langsung dan merupakan bagian dari keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan. Keterlibatan PSBK dalam proses perencanaan berbagai macam proyek yang ada adalah instrumen pokok dalam melakukan kegiatan pengawasan. Bentuk pengawasan, yaitu dengan; a) melakukan pertemuan koordinasi antara pelaksana proyek, b) pemantauan lapangan atas pelaksanaan proyek, c) memperhatikan hasil dan dampak pelaksanaan proyek.

Sistem pengawasan masyarakat ini ditekankan melalui pendekatan partisipatif dan pencegahan dini dengan berorientasi pada hasil. Temuan apa pun segera diklarifikasikan dengan pelaksana proyek dan ditindaklanjuti. Dan bila ditemukan penyimpangan dengan unsur pidana, maka segera dilakukan koordinasi dengan pihak polisi. Begitu juga dengan temuan atas pelanggaran masyarakat yang segera difasilitasi dalam pertemuan klarifikasi, dan pemecahan masalahnya, termasuk penetapan sanksi sebagaimana ketentuan yang telah disepakati bersama. Keberhasilan pengawasan masyarakat ini dapat dilakukan dengan menekan angka pemakaian *bom dan potas* untuk menangkap ikan. Secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut:

Skema Sistem Pengawasan Masyarakat



Penutup

Pengembangan masyarakat dengan tujuan untuk mengentaskan kemiskinan melalui penciptaan kondisi *self help* untuk menemukan solusi terhadap akar permasalahan yang melingkupinya, dalam realitas praktis adalah sebuah proses panjang yang sampai kini belum menemukan realitas idealnya. Meski nilai-nilai demokrasi telah ditransformasikan dalam bentuk implementasi program dan proses untuk itu juga telah melalui penyadaran dan atas prakarsa pelaku, nampaknya sejauh ini belum ditemukan artikulasi atas kerangka teorinya.

Pengalaman fasilitasi kami pada komunitas nelayan Pantai Prigi Jawa Timur barangkali bisa dijadikan sebuah eksperimen dan bahan kajian lebih mendalam terhadap kerangka teori atau pendekatan *self help*. Realitas empirik membuktikan bahwa kapasitas komunitas miskin dalam beberapa aspek tetap terbatas. Dukungan pihak luar, baik dari pemerintah, kalangan dunia usaha maupun LSM dalam bentuk program, regulasi, dan kontribusi apapun lainnya, dalam pengalaman ini dirasakan menjadi bagian penting dalam mengurai problem mereka. Bahwa masyarakat miskin akan mampu menjawab problem dirinya melalui kapasitas yang dipunyai rasanya masih terbatas sebagai argumen teoretis. Untuk itu guna memaknai *self help* dalam kajian kontekstual seharusnya dilakukan diskusi yang lebih mendalam. Dalam kesimpulan kami, pengertian *self help* adalah kemampuan mereka dalam menjawab permasalahan yang dihadapi dan membuka diri terhadap adanya kondisi yang memungkinkan akses dan keterlibatan pihak lain dalam menjawab permasalahan yang dihadapinya. Sebab rasanya tidak ada satu komunitas pun yang mampu berdiri sendiri tanpa bantuan dan intervensi dari pihak mana pun dalam tatanan sosial sekarang ini.

Dalam teorinya, PSBK sebagai konsep dan sekaligus strategi untuk membangun keberdayaan masyarakat pantai yang miskin sangatlah masuk akal dan ada dasar argumentasi serta kelayakan dalam realitas program. Untuk membangun konsep ini, telah dituangkan nilai-nilai demokrasi sebagai piranti dasarnya, yang tidak hanya ditemukan dalam konteks normatif program, tetapi juga langkah implementasinya. Kerangka ideal ini mensyaratkan adanya dukungan yang luar biasa besar baik dari sisi program, kebijakan, maupun finansialnya. Waktu dan konsistensi adalah bagian yang paling menentukan dalam membangun dan mewujudkan hipotesis dan kerangka ideal ini. Meski masyarakat miskin tahu dan sadar akan kondisi riil mereka sendiri serta telah terbukanya akses terhadap berbagai pihak, bahkan seolah dimanjakan dengan apa yang menjadi kebutuhan dan aspirasinya, nampaknya mereka masih menggelengkan kepala untuk menempatkan dirinya sebagai *pelaku utama* yang merupakan isu dasar paradigma program pengembangan ini. Masalahnya tidak sesederhana yang didiskusikan. Misalnya dalam mengorganisasikan komunitas mereka sendiri, mereka dihadapkan pada masalah rumit dan kompleks, dan pada tataran ini secara naluriah harus meminta bantuan pihak lain. Ini membuktikan bahwa pendekatan *self help* secara kontekstual hendaknya dimaknai sebagaimana dikatakan di atas.

Seberapapun rumitnya persoalan membangun keberdayaan masyarakat miskin, ternyata ada kondisi yang menyejukkan hati. Penerapan konsep *shareholder* dalam program ini mampu membuka mata-hati serta mendorong kesadaran sekaligus keberanian komunitas miskin dalam mengartikulasi kepentingan komunitasnya. Berbagai langkah advokasi telah mereka lakukan dan hasilnya terjadinya perubahan kebijakan program pemerintah yang masuk dalam kawasan ini. Komitmen pemerintah Kabupaten Trenggalek dengan membentuk forum *stakeholders* yang diwujudkan dalam bentuk KPPK adalah bukti perubahan kebijakan pemerintah lokal. Karena bagaimanapun, *shareholder* terbukti sejalan dengan budaya lokal, yang telah lama hidup dengan filosofi dan realitas *sak iyek sak eko proyo* di dalam mengatasi masalah dan melakukan tindakan secara bersama-sama antara segenap komponen yang ada.

Daftar Rujukan

Tim Peneliti Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya Malang. 1999. *Laporan Pendahuluan Penyusunan Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Pantai Prigi*. Malang: Universitas Brawijaya.

Tim Fasilitator SPEKTRA. 1999. *Laporan Akhir Program Pendampingan dalam Rangka Community Development di Pantai Prigi, Jawa Timur*. Surabaya: SPEKTRA.

Tim Fasilitator SPEKTRA. 2000. *Laporan Akhir Program Pendampingan dalam Rangka Community Development di Pantai Prigi, Jawa Timur*. Surabaya: SPEKTRA

Tim Fasilitator SPEKTRA. 2001. *Laporan Akhir Program Pendampingan dalam Rangka Community Development di Pantai Prigi, Jawa Timur*. Surabaya: SPEKTRA.

MEMBANGUN INSTITUSI WARGA UNTUK MENANGGULANGI KEMISKINAN PENGALAMAN KASUS PROYEK PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI PERKOTAAN (P2KP)

***Sonny H. Kusuma*¹**

Pengantar

Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP tahap-I) yang dijalankan sejak tahun 1999 berupaya menerapkan pendekatan pengokohan kelembagaan masyarakat. Tujuannya, menciptakan wadah organisasi yang mampu menjadi “wadah perjuangan” kaum miskin dalam menyuarakan aspirasi dan kebutuhan mereka. Wadah ini kemudian lebih dikenal dengan sebutan BKM, atau Badan Keswadayaan Masyarakat. Harapannya setelah proyek berakhir, upaya penanggulangan kemiskinan dapat dijalankan oleh masyarakat sendiri secara mandiri dan berkelanjutan.

Kelembagaan masyarakat yang bersifat lokal itulah yang diharapkan menjadi motor penggerak dalam ‘melembagakan’ dan ‘membudayakan’ kembali nilai-nilai kemanusiaan dan kemasyarakatan sebagai nilai-nilai utama yang melandasi aktivitas penanggulangan kemiskinan di kelurahan bersangkutan. Artinya, penanggulangan kemiskinan berpotensi diwujudkan sebagai “gerakan masyarakat”: *dari-oleh-untuk masyarakat*.

Namun, catatan keberhasilan P2KP tahap-I lalu untuk menumbuhkan partisipasi dan penguatan kapasitas lembaga masyarakat setempat belum diimbangi dengan tumbuhnya prakarsa dan dukungan yang memadai dari pelaku pembangunan lokal lainnya, seperti pemerintah daerah, pengusaha dan kelompok pemeduli lainnya (LSM, profesional, perguruan tinggi, ulama). Harus diakui, belum terwujud kerja sama dan gerakan sinergis yang optimal antara keempat pelaku pembangunan lokal tersebut (pemerintah, masyarakat, pengusaha, kelompok pemeduli) dalam penanggulangan kemiskinan.

Mengapa ini semua terjadi? Sebab konsep P2KP tahap-I ‘*by design*’ memang diselenggarakan untuk meminimalkan peran pemerintah lokal (birokrasi) dalam proses-proses pengambilan keputusan maupun penyaluran dana ke masyarakat. Dengan demikian, hampir semua proses P2KP berjalan di lingkungan masyarakat, fasilitator, dan konsultan manajemen saja. Konsekuensi dari rancangan proyek seperti ini yang ternyata berdampak pada dukungan program lain, bantuan teknis, dan jaringan sumber daya lokal melalui pemerintah daerah hampir tidak ada. Padahal, manakala organisasi warga tumbuh dan berkembang, maka organisasi ini justru memerlukan mitra-mitra kerja lain atau dukungan dari jaringan sumber daya lokal.

Untuk itu, penyempurnaan ke arah yang mampu mendorong dan memperkuat sinergi serta kepedulian bersama diakomodasi dalam P2KP tahap-2 yang diiringi pula dengan penambahan komponen proyek yang disebut Penanggulangan Kemiskinan Terpadu (PAKET). Diharapkan, penambahan komponen ini dapat mendorong adanya percepatan “gerakan bersama” penanggulangan kemiskinan oleh masyarakat, pemerintah daerah, serta kelompok peduli lainnya.

P2KP sebagai Program Pembangunan Komunitas melalui Proses Pemberdayaan Masyarakat

Sekilas tentang P2KP

P2KP tahap-I di Indonesia setidaknya telah berjalan di masyarakat sejak tahun 1999. Proyek ini merupakan salah satu program pemberdayaan masyarakat miskin di perkotaan --khususnya kota-kota di Jawa/Pantura-- yang dilakukan oleh pemerintah untuk merespons dampak krisis multi dimensi, terutama krisis ekonomi yang menimpa masyarakat miskin di perkotaan. Fokus utama P2KP adalah

¹ Sejak tahun 1996 hingga sekarang menjabat sebagai Ketua Umum Asosiasi Konsultan Pembangunan Permukiman Indonesia (AKPPI). Selain sebagai salah seorang pemrakarsa berdirinya SAWARUNG (Saresehan Warga Bandung), saat ini penulis adalah Anggota Komite Nasional Habitat Indonesia; Pimpinan Tim Monitoring dan Evaluasi Independen --bersama jaringan kerja AKPPI-- untuk P2KP tahap-I dan PPK tahun ke-2 di 5 provinsi di Jawa; dan tenaga ahli Departemen Kimpraswil untuk Urban Poverty Program (UPP2).

pengembangan institusi lokal, pengembangan kapasitas, dan pengembangan kewirausahaan baik secara individu maupun komunitas terorganisasi.

Disadari bahwa inti keberhasilan P2KP terletak pada sejauh mana pembangunan komunitas melalui proses-proses pemberdayaan tersebut dapat dilaksanakan sehingga tercipta masyarakat belajar (*learning community*) yang mampu berwirausaha dan berorganisasi, yang pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan organik yang berkelanjutan (*sustainable organic growth*).

Melalui proses pemberdayaan tersebut diharapkan masyarakat tidak saja mampu mengenali berbagai persoalan dan hambatan yang dihadapi tetapi juga mampu memecahkan berbagai persoalan mereka dengan menyingkirkan berbagai hambatan melalui pengembangan potensi diri.

Implementasi P2KP tahap-I dilakukan di 1.305 kelurahan yang mencakup 58 kabupaten/kota di 6 provinsi di Pulau Jawa: DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Jawa Timur. Manajemen penanganan kegiatan P2KP dibagi ke dalam 9 Satuan Wilayah Kerja (SWK). Di masing-masing SWK ditetapkan 1 Konsultan Manajemen Wilayah (KMW) yang bertanggung jawab atas keberhasilan proyek, termasuk proses pendampingan masyarakat di lapangan. Jadi, secara keseluruhan proyek ini melibatkan 9 KMW, 1 KMP (Konsultan Manajemen Pusat), 1 KME (Konsultan Monitoring dan Evaluasi), dan kurang lebih 1.796 Faskel (Fasilitator Kelurahan).

Untuk menangani kegiatan P2KP sehari-hari, Depkimpraswil membentuk PMU (*Project Management Unit*). Pada dasarnya KMW bertanggung jawab kepada KMP dan KMP bertanggungjawab kepada PMU. Untuk administrasi proyek diangkat seorang Pimpro (Pimpinan Proyek) di tingkat pusat (Depkimpraswil), sementara di daerah diangkat pula PJOK (Penanggung Jawab Operasional Kegiatan) pada tingkat kecamatan. PJOK ini bertanggung jawab atas administrasi proyek di lapangan.

Konsep Dasar dan Pendekatan

Untuk menanggulangi persoalan kemiskinan struktural maupun yang diakibatkan oleh krisis ekonomi, pemerintah memandang perlu untuk memberikan bantuan kepada masyarakat miskin di perkotaan melalui P2KP. Kegiatan ini tidak hanya bersifat reaktif terhadap keadaan darurat yang sedang dialami, namun juga bersifat strategis karena dalam kegiatan ini disiapkan landasan berupa institusi masyarakat yang semakin kuat bagi perkembangan masyarakat di masa datang.

Konsep pemikiran ini didasari berbagai pemahaman dan pengalaman program/proyek penanggulangan kemiskinan yang belum sepenuhnya mampu mengatasi persoalan kemiskinan secara menyeluruh di tingkat masyarakat sebagai kelompok sasarannya. Hal ini terjadi antara lain karena aspek kelembagaan dalam program/proyek dimaksud kurang mendapat perhatian yang memadai.

Proyek ini mempunyai strategi dan orientasi yang lebih mengutamakan pemberdayaan masyarakat dan institusi lokal. Kedua hal tersebut dipandang merupakan syarat menuju terbentuknya masyarakat yang mampu mengatasi persoalan kemiskinan yang dihadapi secara berkelanjutan.

Bantuan kepada masyarakat miskin ini diberikan dalam bentuk dana yang dapat dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan yang diusulkan langsung oleh masyarakat dan dalam bentuk pendampingan teknis yang diperlukan untuk kegiatan itu. Dana bantuan P2KP merupakan dana hibah dan pinjaman yang disalurkan kepada kelompok-kelompok swadaya masyarakat (KSM) secara langsung dengan sepengetahuan konsultan (KMW), PJOK, dan sepengetahuan masyarakat warga setempat melalui kelembagaan masyarakat yang dibentuk. Dana tersebut dapat dimanfaatkan sebagai modal usaha produktif, pembangunan prasarana dan sarana dasar lingkungan, serta pengembangan sumber daya manusia.

Dana yang dipergunakan untuk modal usaha produktif merupakan dana pinjaman bergulir yang pengelolaannya dilakukan masyarakat melalui suatu wadah yang dibentuk oleh masyarakat, dibantu oleh KMW. Wadah dimaksud kemudian dikenal dengan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), yang beranggotakan para tokoh masyarakat dalam perwakilan KSM, serta warga.

Dana untuk pembangunan (baru atau perbaikan) prasarana dan sarana dasar lingkungan merupakan dana hibah yang tidak perlu dikembalikan, namun masyarakat harus menunjukkan kesanggupan dan tanggung jawabnya untuk dapat melakukan pemeliharaan serta pengembangan lebih lanjut. Dana hibah ini diprioritaskan kepada jenis-jenis prasarana dan sarana yang dapat memberikan dampak langsung kepada peningkatan produksi dan pendapatan masyarakat.

Tujuan P2KP sesungguhnya sederhana saja, yaitu *mempercepat terjadinya upaya-upaya penanggulangan kemiskinan*. Pendekatannya melalui *proses pemberdayaan masyarakat* dengan fokus utama pada *pengembangan institusi lokal, pengembangan kapasitas, dan pengembangan kewirausahaan* baik secara individu maupun komunitas terorganisasi.

Melalui proses pemberdayaan tersebut diharapkan masyarakat mampu tidak saja mengenali berbagai persoalan dan hambatan yang dihadapi tetapi juga mampu memecahkan berbagai persoalan mereka dengan menyingkirkan berbagai hambatan melalui pengembangan potensi diri.

Dalam pelaksanaan P2KP dikembangkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. *Demokrasi*, dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan orang banyak.
2. *Partisipasi*, dalam tiap langkah kegiatan proyek sehingga mampu membangun rasa kepemilikan dan proses belajar melalui bekerja.
3. *Transparansi dan akuntabilitas*, dalam proses manajemen proyek maupun manajemen organisasi masyarakat.
4. *Desentralisasi*, dalam proses pengambilan keputusan agar sedekat mungkin dengan penerima manfaat (pemanfaat).

P2KP menempatkan masyarakat setempat sebagai pelaku utama proyek, mulai tahap perencanaan, pelaksanaan sampai pengawasan, dengan intensitas sampai pada tingkat pengambilan keputusan. Semuanya dilakukan dengan bertumpu pada kelompok. Pelaksanaan kegiatan ini sedapat mungkin bersifat padat karya dan diarahkan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat miskin, serta memperkuat kelembagaannya.

1. Prosesnya dilakukan pertama-tama melalui suatu sosialisasi P2KP kepada masyarakat kelurahan oleh para Fasilitator Kelurahan (FK), tentang apa dan bagaimana P2KP dijalankan di masyarakat.
2. Setelah diperkenalkan tentang P2KP, kemudian masyarakat diajak untuk menyiapkan pembentukan BKM. "BKM" adalah sebagai model Organisasi Warga dalam P2KP:

BKM adalah suatu organisasi perwakilan semua rumah tangga masyarakat kelurahan yang berfungsi sebagai lembaga musyawarah dan pengambilan keputusan tertinggi untuk upaya-upaya penanggulangan kemiskinan di kelurahan tersebut. Dengan adanya BKM diharapkan solidaritas sosial sesama warga dapat ditumbuhkan kembali agar dapat bekerja sama secara demokratis, sehingga mampu membangun kembali institusi warga (masyarakat) yang mandiri dengan dilandasi nilai-nilai kemanusiaan.

- Proses pembentukan BKM diawali dengan mengumpulkan RW/RT, LKMD, tokoh masyarakat, lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan setempat, dan LSM setempat jika ada, yang dilanjutkan dengan pengajuan calon dari masing-masing RW untuk menjadi pengurus BKM, kemudian dilakukan pemilihan dengan calon dari para tokoh yang telah disebut di atas. Proses pemilihan biasanya dilakukan dengan cara *voting* dari peserta yang hadir. *Voting* tersebut dilakukan pula untuk menentukan struktur kepengurusan yang lain.
- *Contoh yang terjadi di sebuah kelurahan di Jabar: kriteria yang ditetapkan di antaranya: warga yang tidak sedang atau tidak pernah mengelola JPS, jujur, dipercaya, mewakili unsur BKM, dan bukan aparat kelurahan. Jumlah anggota BKM 15 orang dengan komposisi 11 laki-laki dan 4 perempuan. Sementara jumlah pengurus BKM dan UPK 7 orang dengan komposisi 5 laki-laki dan 2 perempuan yang menjabat sebagai staf administrasi dan penagih UPK. Ketua BKMnya bekerja sebagai seorang wiraswasta.*
- Anggota BKM dipilih pengurus BKM. Para anggota pengurus BKM yang ada di kelurahan ini rata-rata berada pada strata ekonomi menengah, dengan profesi yang beragam, mulai dari pensiunan pegawai sampai dengan wartawan media massa. Di antara mereka banyak yang masih menjabat dalam kelembagaan lokal seperti pengurus LKMD, ketua RW/RT, dan lain-lain.

1. Proses pembentukan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) dilakukan secara “partisipatif,” baik dalam hal kriteria dan persyaratan anggota, aturan-aturan KSM, maupun pemilihan pengurus. Mekanisme pengambilan keputusan bervariasi dari musyawarah hingga ke pemungutan suara. Jadi setidaknya dalam hal “proses pengambilan keputusan” di tingkat KSM, sudah mulai diterapkan prinsip partisipasi dan demokrasi.
2. Penentuan persyaratan keanggotaan KSM juga dilakukan secara partisipatif, namun masih harus disesuaikan dengan kriteria KSM yang dapat memperoleh kredit yang diputuskan dalam Rapat Anggota BKM dengan berpedoman pada panduan P2KP. Jadi partisipasi masyarakat sesungguhnya masih dibatasi oleh kebijakan BKM.
3. Proses pengajuan, kriteria, dan penetapan KSM yang mendapat dana BLM dilakukan secara terbuka melalui musyawarah anggota BKM. Sementara untuk proses pencairan dari dana bergulir, sebagian besar hanya ditetapkan oleh pengurus BKM. Pengambilan keputusan yang terkait dengan masyarakat tentang KSM yang akan mendapatkan pinjaman diputuskan dalam pertemuan di tingkat BKM yang dihadiri oleh semua anggota BKM.
4. BKM sebagai wadah organisasi warga dalam penanggulangan kemiskinan, selanjutnya menjadi motor dinamika masyarakat untuk perencanaan program-program warga, pengorganisasian pelaksanaan sampai pengawasannya. Tentu saja BKM berupaya melibatkan berbagai anggota masyarakat miskin melalui KSM-KSM-nya.

Pengalaman Lapangan: BKM sebagai Organisasi Warga

Pada awal pembentukan BKM, sebagian besar kelurahan merasa proses pembentukannya terburu-buru. Hal ini terjadi berkaitan dengan soal jangka waktu pencairan dana yang dihubungkan dengan akan berakhirnya tahun anggaran 1999/2000 --karena terkait dengan dana pendamping dari pemerintah pada pinjaman Bank Dunia.

Secara prosedural formal, proses pembentukan BKM dan pemilihan pengurus dianggap BKM cukup demokratis, yang agenda, kriteria, maupun proses pelaksanaannya untuk sebagian besar kasus ditentukan oleh perwakilan masyarakat yang hadir, serta berkurangnya peran dari aparat kelurahan/desa. Mekanisme pengambilan keputusan pun hampir semuanya dilakukan melalui musyawarah atau pemungutan suara (*voting*).

Namun di sejumlah desa/kelurahan di SWK V dan VI, terjadi juga pengaruh/intervensi dari aparat desa/kelurahan, pembentukan pengurus BKM dengan kecenderungan mengutamakan peran LKMD dan tokoh masyarakat lainnya karena LKMD masih hidup. Secara kelembagaan sebenarnya LKMD ini (jika masih ada) merupakan representasi forum kelurahan (walau tidak secara menyeluruh merepresentasikan warga miskin).

Hanya saja, pada proses pemilihan anggota BKM banyak terjadi praktek yang kurang demokratis, yakni:

1. Keanggotaan otomatis dari mereka yang hadir di dalam rapat pembentukan BKM
2. Keanggotaan yang ditetapkan semata-mata oleh pengurus BKM

Keanggotaan yang ditetapkan oleh pengurus BKM dan beberapa anggota BKM yang dekat dengan pengurus (yang “dibungkus” sebagai “Rapat Anggota BKM”). Mekanisme pemilihan anggota BKM semacam ini tidak memberi peluang masyarakat miskin untuk duduk sebagai anggota BKM, apalagi dengan ketentuan kriteria atau pun pembatasan jumlah anggota BKM dari 9 – 15 orang. Keterwakilan anggota BKM saat ini lebih banyak didominasi oleh elite-elite masyarakat.

Pembentukan BKM sebagaimana telah diungkap di atas dilakukan dengan sangat terburu-buru dan hanya bertujuan untuk memenuhi persyaratan administrasi proyek. BKM yang berhasil dibentuk terdiri dari kumpulan “tokoh masyarakat” yang kebanyakan adalah pengurus RW, pengurus PKK, maupun karang taruna. Sementara keterwakilan warga miskin maupun kalangan yang menjadi kelompok sasaran proyek sangat sedikit, bahkan kalau boleh dikatakan tidak ada sama sekali. Proses pembentukan BKM yang hanya diketahui oleh kalangan terbatas membuat sangat sulit untuk mengatakan bahwa pengurus BKM mempunyai legitimasi yang kuat di tengah masyarakat.

Semangat sosialisasi ataupun kebijakan KMW/Faskel yang menekankan BKM/KSM agar dapat mengembalikan pinjaman secara lancar dan tepat waktu telah mendorong sebagian besar pengurus

dan anggota BKM untuk menetapkan persyaratan bahwa masyarakat yang dapat mengajukan pinjaman P2KP hanyalah masyarakat yang memiliki usaha dan masyarakat yang tidak sedang mendapat bantuan atau pun tidak menunggak pinjaman dari program sejenis lainnya. Oleh karena itu, BKM saat ini baru mampu melayani masyarakat miskin yang memiliki usaha dan tidak sedang menunggak pinjaman. Sementara untuk mayoritas masyarakat miskin lainnya dan pengangguran, BKM belum memenuhi harapan mereka. Ini berarti bahwa BKM lebih menjadi lembaga bantuan permodalan usaha kecil daripada lembaga penanggulangan masalah kemiskinan.

Pengambilan keputusan yang terkait dengan masyarakat yang dilakukan oleh BKM pada umumnya dilakukan dengan musyawarah; yang hadir dalam pertemuan biasanya adalah pengurus BKM dan ketua RW/RT. Sementara keputusan tentang KSM yang akan mendapatkan pinjaman diputuskan dalam pertemuan di tingkat BKM yang dihadiri oleh semua anggota BKM. Keterlibatan masyarakat dalam pertemuan-pertemuan yang diadakan oleh BKM sangat kurang.

Musyawarah pengurus BKM sebagai dasar pengambilan keputusan yang terjadi hampir di sebagian besar BKM inilah yang menyebabkan BKM cenderung menjadi eksekutif dan eksklusif. Prinsip demokrasi dan partisipasi hanya ada di tataran pengurus BKM, bukan di institusi BKM-nya atau lapisan masyarakat. Namun demikian, pada sejumlah kelurahan lainnya diakui masih terjadi dominasi pengambilan keputusan oleh ketua BKM.

Untuk sebagian besar BKM tersebut, musyawarah yang melibatkan anggota BKM dan masyarakat umum lainnya belum melembaga dan membudaya dan hanya dilakukan apabila ditetapkan oleh KMW, misalnya perubahan AD/ART, pemilihan UPK, penetapan peserta pelatihan, dan lain-lain. Artinya, keterlibatan masyarakat masih dalam taraf kebutuhan proyek/dorongan KMW, dan belum dalam taraf kebutuhan masyarakat itu sendiri.

Pelajaran yang Dapat Dipetik

Menanggulangi Kemiskinan dengan Membangun Institusi Warga

Kemiskinan merupakan persoalan multidimensi yang mencakup politik, sosial, ekonomi, maupun aset. Dimensi politik mewujud pada tidak dimilikinya wadah organisasi yang mampu memperjuangkan aspirasi dan kebutuhan kaum miskin. Hal itu mengakibatkan mereka tersingkir dari proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri mereka sendiri. Lebih jauh lagi, segala pekerjaan/usaha yang mereka lakukan tidak punya akses –termasuk informasi– yang memadai ke berbagai sumber daya kunci yang dibutuhkan untuk meningkatkan taraf hidupnya secara layak.

Dimensi sosial muncul dalam bentuk *tidak terintegrasikannya* masyarakat miskin dalam institusi sosial yang ada. Demikian pula, *terinternalisasikannya budaya kemiskinan* yang akhirnya merusak kualitas dan etos kerja yang mereka jalani. Sementara itu, dimensi ekonomi tampil dalam bentuk *rendahnya penghasilan*, sehingga tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka sampai batas yang layak. Dan, semuanya berujung pada dimensi aset yang ditandai dengan *rendahnya kepemilikan* masyarakat miskin ke berbagai hal yang mampu menjadi modal hidup mereka, termasuk aset kualitas sumber daya manusia, peralatan kerja, modal, dan sebagainya.

Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang telah dijalankan sejak 1999 berupaya menerapkan pendekatan pengokohan kelembagaan masyarakat. Tujuannya, menciptakan wadah organisasi yang mampu menjadi “wadah perjuangan” kaum miskin dalam menyuarakan aspirasi dan kebutuhan mereka. Selain itu, juga diharapkan setelah proyek berakhir, upaya penanggulangan kemiskinan dapat dijalankan oleh masyarakat sendiri secara mandiri dan berkelanjutan.

Secara konseptual pendekatan seperti ini merupakan suatu ‘pengakuan’ terhadap persoalan kemiskinan yang ada, sekaligus ‘keberanian’ dari pemerintah untuk melakukan reorientasi baru dalam kebijakan berperang melawan kemiskinan struktural yang ada. Reorientasi dari cara pandang ekonomi bahwa kemiskinan seakan-akan hanya persoalan ‘pendapatan keluarga’ yang kemudian dijawab dengan berbagai ‘proyek bantuan modal’.

Konsep P2KP tahap-I ‘*by design*’ memang diselenggarakan untuk meminimalkan peran pemerintah lokal (birokrasi) dalam proses-proses pengambilan keputusan maupun penyaluran dana ke masyarakat. Dengan demikian, hampir semua proses P2KP hanya terjadi di lingkungan masyarakat,

fasilitator, dan konsultan manajemen. Pilihan-pilihan seperti ini sangat kontekstual pada masa itu dengan kepercayaan masyarakat kepada perangkat birokrasi pemerintah yang sangat rendah, bahkan sejumlah pengalaman (kasus) memperlihatkan bahwa di berbagai proyek lain justru banyak korupsi dilakukan aparat birokrasi lokal. Konsekuensi dari rancangan proyek seperti ini --yang ternyata berdampak pada dukungan program lain, bantuan teknis, dan jaringan sumber daya lokal melalui pemerintah daerah-- hampir tidak ada. Padahal manakala organisasi warga tumbuh dan berkembang, maka organisasi ini justru memerlukan mitra-mitra kerja lain atau dukungan dari jaringan sumber daya lokal.

Baru Berhasil Menggulirkan Kredit Mikro

Sejak peluncuran P2KP ke masyarakat (1999), patut diakui bahwa P2KP secara langsung telah menyentuh masyarakat dan berhasil memberikan manfaat bagi penerimanya, terutama bagi peningkatan usaha ekonomi rakyat. Dari jawaban para penerima manfaat P2KP pada umumnya kepada tim monitoring independen AKPPI, mereka merasakan telah terjadi sedikit peningkatan pada pendapatannya atau terjadi pengembangan usahanya (terlepas dari persoalan apakah P2KP menyentuh masyarakat miskin atau tidak). Keberhasilan P2KP dalam menjalankan peningkatan pendapatan keluarga (*income generating*) melalui kredit mikro yang dilakukan dengan cara pinjaman dana bergulir, sejauh ini dapat dikatakan sukses dan dapat dilihat dari tingkat pengembalian angsuran kredit yang rata-rata berkisar antara 80%–90%. Dapat dikatakan pula, sesungguhnya tingkat kemacetan relatif kecil bila dibandingkan dengan program-program pinjaman bergulir sejenis seperti PDM-DKE maupun program-program JPS lainnya.

‘Social Capital’ Sudah Ada

Hasil wawancara dengan sejumlah KSM dan Faskel memberikan kesimpulan bahwa sebenarnya ada semacam semangat yang tinggi di masyarakat untuk menunjukkan bahwa mereka mampu mengelola dana bergulir bila dipercaya untuk mendapatkan pinjaman kredit. Hal ini sebagai reaksi dari kekecewaan mereka terhadap program-program JPS sebelumnya (pada umumnya pemanfaat dana P2KP adalah masyarakat yang tidak mendapat dana dari program lain sebelumnya). Kepercayaan yang telah diberikan dan kemudian disambut dengan semangat yang kuat untuk mengelola dengan baik, merupakan *social capital* yang tumbuh di masyarakat kelurahan.

Keberhasilan masyarakat menggulirkan dana serta adanya *social capital* yang tumbuh di masyarakat diperkirakan belum menjamin keberlanjutan program penanggulangan kemiskinan di masyarakat. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa P2KP baru berhasil menggulirkan dana dan menjalankan program peningkatan pendapatan, tetapi P2KP belum berhasil (*baca: gagal*) membangun institusi lokal di masyarakat yang peduli terhadap persoalan-persoalan kemiskinan.

Indikasi Ketidakberhasilan P2KP

Ada beberapa hal pokok yang mengindikasikan bahwa proses pengembangan institusi lokal di masyarakat belum berhasil dilakukan P2KP tahap-I ini sehingga ada kecenderungan program penanggulangan kemiskinan hanya akan seumur proyek saja (tidak berkelanjutan). Ada beberapa indikator yang menunjukkan keberlanjutan P2KP tahap-I ini masih perlu dipertanyakan, antara lain :

1. Pemahaman konsep P2KP oleh para pelakunya lemah

Cara pandang dari para pelaku (PMU, KMP, KMW, Faskel, BKM) cenderung menyamakan saja proses sosialisasi P2KP dengan penyebaran informasi proyek seperti biasa (non-pemberdayaan). Kesenjangan pemahaman antara pelaku di pusat, konsultan di wilayah, serta pelaku langsung di tingkat lokal (kelurahan) terlalu lebar. Dengan kata lain, terjadi kesenjangan yang lebar antara “Konsep P2KP” yang dibangun dengan pendekatan *community-based development* (CBD) dengan implementasi lapangan yang cenderung *project oriented* serta mengabaikan kaidah-kaidah CBD.

2. Pendekatan proyek melemahkan proses CBD

Pendekatan proyek pula yang kemudian telah membentuk pola subordinasi struktural (struktur komando) dari para pelaku manajemen proyek mulai dari PMU, KMP, KMW, PJOK, Faskel, BKM, KSM sampai masyarakat. Tidak heran apabila berbagai intervensi yang dilakukan PMU, KMP, maupun KMW secara berantai dipaksakan ke lapangan sehingga mengganggu proses interaksi Faskel – BKM – KSM. Pendekatan proyek cenderung melemahkan proses-proses CBD, seperti target waktu pembentukan BKM, target waktu pencairan dana, target capaian jumlah KSM, dan

sebagainya. Sementara itu terjadi mobilisasi pembentukan KSM dan BKM secara prematur yang semata-mata dipahami untuk memenuhi tujuan pencairan dana (proyek), tanpa diiringi pemahaman mengenai “mengapa proses pembentukan kelembagaan melalui kaidah-kaidah CBD menjadi penting dalam membangun institusi di masyarakat.” Salah satu penyebab mengapa pendekatan proyek ini mengalir deras tentunya karena pemahaman konsep P2KP yang lemah tadi.

3. Tidak terjadi penguatan institusi lokal di masyarakat

Peran KMW dan Faskel di dalam penguatan institusi lokal di lapangan ternyata pada umumnya minimal sekali, padahal kedua unsur pelaku ini mestinya menjadi katalisator bagi penguatan institusi lokal melalui proses-proses sosialisasi yang dilakukannya. Muatan/isi sosialisasi selama ini lebih dititikberatkan pada aspek pemenuhan syarat-syarat administratif proyek, sementara prinsip-prinsip P2KP seperti pemahaman BKM sebagai lembaga musyawarah masyarakat dan UPK sebagai lembaga pelaksana BKM, serta mengapa peran strategis BKM dan KSM menjadi penting, peran strategis pertemuan-pertemuan warga, maupun peran strategis dari pembuatan proposal/usulan, justru diabaikan. Tentu saja membangun institusi lokal di masyarakat perlu diakui sebagai sebuah proses yang panjang, tidak dapat dilakukan dalam waktu singkat. Namun, tidak jelasnya strategi sosialisasi oleh KMW dan Faskel dalam rangka penguatan institusi lokal, serta minimnya intensitas pendampingan atau proses fasilitasi di masyarakat telah menyebabkan hampir tidak terjadinya proses transformasi nilai, asas, dan prinsip P2KP di masyarakat. Akhirnya, cita-cita mewujudkan *learning community* tidak tercapai.

4. Manajemen penyelenggaraan P2KP di luar kapasitas para pelakunya

Sebagian besar pemanfaat P2KP menyatakan bahwa mereka sedikit sekali mendapat pelayanan konsultasi dari KMW (terutama tenaga ahli KMW), bahkan sejumlah kelompok menyatakan bahwa KMW hanya sekali saja datang ke kelurahan (itu pun dalam kaitan pencairan dana saja). Sangat disadari bahwa secara kalkulasi sederhana saja KMW tidak mungkin melayani proses konsultasi untuk cakupan jumlah BKM apalagi KSM yang begitu besar. Sejarah membuktikan tidak ada satu lembaga pun di Indonesia ini (meskipun dia adalah lembaga yang sudah berpengalaman dalam pendampingan masyarakat) yang sukses menjalankan program pengembangan komunitas (*community development*) secara massal. Justru pada umumnya pengalaman sukses hanya dijumpai pada lembaga-lembaga dengan jumlah personel kecil sampai sedang dan dengan kualifikasi tenaga ahli yang “biasa-biasa” saja, namun memiliki kemampuan mobilisasi sumber daya dan intensitas pendampingan yang intensif.

Kelemahan Utama P2KP Terjadi pada Proses Sosialisasinya

Dari berbagai persoalan yang dipantau dan ditelusuri melalui proses-proses yang terjadi di balik semua itu, dapat disimpulkan bahwa kelemahan P2KP tahap-I yang utama ternyata terjadi pada **proses sosialisasinya**. Proses sosialisasi lebih banyak dipahami hanya sebatas penyebaran informasi proyek saja oleh para penyelenggaranya, bukan sebagai suatu proses internalisasi sosial atau penyadaran masyarakat terhadap visi dan misi P2KP dalam meningkatkan kapasitas keswadayaan masyarakat dalam mengelola potensi yang ada untuk menanggulangi masalah yang dihadapinya secara mandiri dan berkelanjutan. Dengan kata lain, tidak terjadi suatu transformasi nilai dan norma P2KP secara baik kepada para pelaku penyelenggaraan proyek maupun kepada masyarakat luas.

Ekses langsung yang sering terjadi di P2KP pada dasarnya lebih banyak disebabkan oleh pemahaman konsep P2KP yang tidak utuh karena proses sosialisasi yang lemah. Ekses persoalan-persoalan yang sering terjadi antara lain: (1) Menafsirkan dan menyikapi Panduan P2KP seperti “Kitab Suci”; (2) Penyimpangan fungsi BKM dari penentu kebijakan menjadi eksekutor kegiatan, dan dominasi peran dari para pengurusnya; (3) Penyimpangan penggunaan dana.

Membangun institusi lokal di masyarakat yang mandiri, peduli terhadap persoalan-persoalan kemiskinan, dan berkelanjutan, mestinya menjadi fokus utama pencapaian hasil P2KP. Kenyataan yang tidak bisa dipungkiri adalah bahwa semua upaya yang dilakukan dalam rangka membangun institusi di masyarakat adalah masalah “*dealing with people*.” Artinya, membangun hubungan-hubungan (relasi) berdasarkan nilai, asas, dan prinsip P2KP di masyarakat adalah fondasi keberhasilan P2KP itu sendiri. Ini yang kemudian kita kenal dengan istilah membangun *social capital*. Suatu prakondisi yang perlu dicapai adalah kesamaan visi terhadap penanggulangan kemiskinan, pemahaman konsepsi P2KP sebagai suatu strategi untuk menyentuh akar persoalan/permasalahan mendasar isu kemiskinan, daripada sekadar meningkatkan pendapatan keluarga. Semua pelaku

P2KP harus mampu mendefinisikan secara jelas dan terpadu visi dan hasil-hasil yang ingin dicapai agar mampu membentuk dan mengarahkan semuanya pada suatu “**kolaborasi**” di masa mendatang dan menjadi suatu gerakan “**anti kemiskinan**” di masyarakat.

Untuk itu diperlukan suatu reposisi fasilitasi P2KP: dari institusi proyek menuju institusi masyarakat demi membangun inti gerakan masyarakat “*anti kemiskinan.*” Selanjutnya persoalan kritis P2KP adalah menggeser kerangka kerja:

1. Dari “rangsangan masalah” menjadi “rangsangan visi”
2. Dari “tanggung jawab dan peran-peran yang campur aduk” menjadi “hubungan-hubungan kerja tertentu”
3. Dari “dorongan kegiatan” menjadi “hasil yang terfokus”

Fakta yang dapat dilihat saat ini adalah: telah ada *social capital* di masyarakat berupa semangat untuk maju dan mandiri, telah tersalurkaninya sejumlah dana di masyarakat dengan jumlah yang cukup besar, serta telah berhasilnya masyarakat mengelola pengguliran dana, meskipun disadari bahwa institusi lokal di masyarakat masih lemah dan kapasitas manajemen penyelenggaraan proyek masih di luar kemampuan pelaku-pelakunya. Selanjutnya apa yang harus dilakukan adalah: menggerakkan “*learning community.*”

Catatan Penutup: Menuju P2KP Tahap-2

P2KP tahap-2 merupakan pengembangan dari P2KP tahap-I dengan memperluas orientasi dari “gerakan komunitas” menjadi “gerakan bersama” dalam upaya penanggulangan kemiskinan secara berkelanjutan. ‘Gerakan bersama’ hanya dapat dicapai apabila (1) ada upaya penguatan peran masing-masing pelaku sesuai proporsinya, (2) ada kontribusi peran pemerintah serta kelompok ahli dalam rangka mendukung pemampuan peran dan keberdayaan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan, serta (3) terjadi sinergi kebersamaan berlandaskan kepentingan yang sama, yakni peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Visinya adalah masyarakat mampu menjalin sinergi dengan pemerintah dan kelompok pemeduli setempat dan mampu menanggulangi kemiskinan secara mandiri, efektif, dan berkelanjutan. Dan misi P2KP adalah: memberdayakan masyarakat, utamanya masyarakat miskin yang didukung dengan gerakan sinergi perangkat pemerintah dan kelompok pemeduli ahli setempat, dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang dihadapi masyarakat.

Nilai-nilai yang harus dikembangkan serta dijunjung tinggi adalah kejujuran dan dapat dipercaya, menghargai bekerja bersama dengan ikhlas dan dalam keragaman, serta selalu mengutamakan keadilan dan kesetaraan.

Strategi umum yang akan dikembangkan adalah:

- a. Meningkatkan kapasitas masyarakat kelurahan penerima untuk mampu membangun kelembagaan dan organisasi yang berakar di masyarakat.
- b. Penyediaan dana bantuan langsung ke masyarakat (bantuan langsung masyarakat) yang dikelola oleh organisasi masyarakat secara transparan untuk membiayai kegiatan penanggulangan kemiskinan.
- c. Penyediaan dana PAKET yang akan dikelola oleh pemerintah daerah untuk membiayai proyek-proyek kerja sama antara pemerintah dan masyarakat.
- d. Meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dan para pemeduli (*stakeholders*) untuk mampu bekerja sama dengan masyarakat.

Komponen pengembangan masyarakat berbentuk intervensi dalam rangka **pemberdayaan masyarakat** kelurahan penerima proyek. Mencakup serangkaian kegiatan dari mulai membangun kesadaran kritis masyarakat, pengorganisasian masyarakat sampai dengan penyusunan program jangka menengah penanggulangan kemiskinan dari, oleh, dan untuk masyarakat dan upaya nyata yang diarahkan untuk memperbaiki kondisi kehidupan dan penghidupan masyarakat miskin.

Tiga hasil utama yang harus terjadi dalam kegiatan komponen ini, yaitu:

1. Masyarakat sadar akan kondisi yang dihadapinya dan peluang yang di-tawarkan P2KP.
2. Masyarakat mampu memanfaatkan dan mengendalikan secara efektif berbagai peluang yang ditawarkan P2KP yang diwujudkan dalam bentuk perencanaan PJM Pronangkis, program tahunan dan rencana/usulan kegiatan KSM, dan kegiatan-kegiatan evaluatif sebagai kontrol sosial.

3. Terbentuknya masyarakat yang berorganisasi yang mampu memilih kepemimpinan kolektif secara demokratis, transparan, tanggung gugat, dan berakar kepada masyarakat dalam suatu lembaga yang secara generik disebut Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM).

Komponen dana BLM diadakan dengan tujuan utama membuka akses bagi masyarakat miskin ke sumber daya kapital yang dapat langsung digunakan oleh masyarakat miskin untuk penanggulangan kemiskinan yang jenisnya dapat ditentukan sendiri oleh masyarakat melalui suatu rembug warga. Dana BLM bersifat dana “wakaf” dari pemerintah ke masyarakat kelurahan penerima, yang pengelolaannya dipercayakan ke organisasi masyarakat yang dibentuk secara demokratis, transparan, dan bertanggung gugat ke masyarakat (BKM). Artinya, semua warga berkewajiban menjaga kelestarian dana P2KP ini. Proses-proses penguatan kelembagaan masyarakat lokal menjadi bagian penting pembentukan BKM, dan bukan semata-mata sebagai alat penyaluran dana saja.

Komponen Dana PAKET merupakan dana yang dialokasikan ke pemerintah daerah atau pemerintah kota/kabupaten yang menerima proyek P2KP. Dana PAKET ini hanya dapat digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan yang direncanakan secara partisipatif antara pemerintah daerah dan masyarakat. Dana Paket ini akan dialokasikan tiap tahun selama 3 tahun berturut-turut. Kelembagaan masyarakat tidak saja dikembangkan di tingkat kelurahan namun dirangsang untuk tumbuh dan berkembang pula hingga tingkat kota/kabupaten, melalui Forum BKM, Forum Komunikasi Penanggulangan Kemiskinan, dan Komite PAKET (Program Penanggulangan Kemiskinan Terpadu).

Meskipun tidak dirancang dalam konsep proyek, pengalaman P2KP tahap-I di beberapa kota ternyata inisiatif/prakarsa masyarakat sendiri telah berhasil membangun Organisasi Masyarakat Warga (*Civil Society Organization*) yang kemudian berperan menjadi mitra setara dengan pemerintah daerah setempat dalam penentuan kebijakan publik, khususnya yang berkaitan dengan persoalan penanggulangan kemiskinan.

Daftar Rujukan

- Sekretariat P2KP Pusat. Desember 1999. *Manual Proyek P2KP, Buku Satu: Pedoman Umum - dan Buku Dua: Petunjuk Teknis*.
- Tim Monitoring dan Evaluasi Independen – Jaringan Kerja AKPPI. April 2001. *Laporan Monitoring dan Evaluasi P2KP tahap-I*.
- Sonny Kusuma. November 2001. *Titik Tolak Training-UPP2 (working paper terbatas Tim Persiapan UPP2)*.
- Januari 2002. *Value Based Training, (working paper terbatas Tim Persiapan UPP2)*.
- Tim Persiapan UPP2. Maret 2002. *Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan: Bersama Membangun Kemandirian (Booklet P2KP-2)*.
- Tim Persiapan UPP2. April-2002. *Pedoman Umum P2KP-2, (versi draft)*.



AKATIGA pusat analisis sosial adalah lembaga penelitian nirlaba yang melakukan berbagai kegiatan penelitian, pelatihan, penerbitan, pengembangan jaringan kerjasama yang saling menguntungkan, dan advokasi kebijakan pembangunan.

Dalam menjalankan aktivitasnya, AKATIGA mengembangkan prinsip independen, multidisiplin, partisipatif, dan berorientasi pada upaya penguatan posisi masyarakat sipil, khususnya mereka yang lemah dan tertinggal dalam proses pembangunan. Upaya penguatan tersebut dilakukan melalui kajian kritis terhadap proses dan kebijakan pembangunan yang berdampak pada rakyat kecil. AKATIGA mengembangkan kegiatan-kegiatan pengembangan informasi, publikasi, dokumentasi, serta pelatihan. Hasil-hasil penelitian tersebut diolah menjadi informasi dan analisis yang ditujukan untuk perkembangan wacana maupun untuk menunjang kerja-kerja pemberdayaan dan advokasi yang dilakukan oleh organisasi non pemerintah dan masyarakat akar rumput.

AKATIGA melakukan advokasi melalui kerjasama dengan jaringan-jaringan yang relevan, strategis dan mampu menjangkau komunitas/kelompok di lapisan bawah yang tersisihkan. AKATIGA juga mengembangkan jasa pelayanan dalam bentuk pelatihan metodologi penelitian yang terutama ditujukan kepada ornop. Tujuan yang ingin dicapai melalui kegiatan ini adalah untuk meningkatkan kapasitas analisis ornop dalam rangka menyusun strategi yang lebih tepat sasaran dan advokasi yang lebih kontekstual.

Seluruh kegiatan AKATIGA ditujukan untuk mendorong terbukanya peluang bagi perbaikan kehidupan kelompok miskin dan untuk membangkitkan kemandiriannya agar tidak terus tersisih dalam proses pembangunan.



AKATIGA
pusat analisis sosial

Jl. Tubagus Ismail II No. 2 Bandung 40134 - Indonesia
Telp: 022-2502302 - Fax: 022-2535824
Email: akatiga@indo.net.id
www.akatiga.org