



TANTANGAN DAN PELUANG INDONESIA DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT LOKAL

Andi Syamsu Alam

Lahir pada tanggal 17 Juli 1964 di Tanru Tedong (Sidrap), Meraih Gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan tahun 1988 Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, dan Sarjana S2 diraih tahun 1997 pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga (UNAIR) Surabaya, dan sekarang sementara studi pada Program Doktor (S3) Ilmu Sosial Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Pernah menjadi Ketua Program Kerjasama Fisip Unhas dengan Departemen Dalam Negeri RI, Sejak awal tahun 2007 sampai sekarang menjabat sebagai Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan Fisip Universitas Hasanuddin

PENDAHULUAN

Pembangunan Nasional termasuk di dalamnya pembangunan masyarakat lokal, dikonseptualisasikan sebagai proses konsolidasi dan pengintegrasian kehidupan masyarakat dalam berbagai dimensi, baik politik, maupun sosial budaya dan ekonomi, kedalam satu unit yang utuh dan diperkuat dengan pemaksaan penyerangan pelebanga-an yang beresiko hapusnya keunikan lokal.

Selama pemerintah orde baru hampir segala bentuk upaya pembenahan tatanan kritik dan pemikiran sering dituding sebagai usaha anti kemapanan, sehingga kritik dan pemikiran pembaharuan harus berhadapan dengan arogansi kekuasaan dan sikap otoriter pihak birokrasi pemerintahan, penyimpangan perilaku politik sebagian aparatur inilah telah memupuk kekesalan dan kegemaran masyarakat sehingga mengiring mereka untuk bersikap berseberangan dengan para abadinya. Klimaks berbentuk ledakan tuntutan

reformasi total di segala bidang pembangunan yang disuarakan masyarakat luas merupakan refleksi jebolnya kesabaran masyarakat yang selama ini tersumbat.

Paradigma lama (masa orde baru dan orde lama) pembangunan lebih menekankan pada dominasi peran pemerintah, baik sebagai perencana, pelaksana maupun sebagai pengendali pelaksana pembangunan, sedangkan masyarakat dan organisasi privat hanya sebagai penerima manfaat hasil pembangunan.

Dominasi peran pemerintah ini menyebabkan terjadinya kecenderungan yang mengutamakan kepentingan sendiri (self serving), mempertahankan status Quo dan resisten terhadap perubahan, cenderung terpusat (*centralized*), kewenangan yang besar dan seringkali memanfaatkan situasi yang terjadi untuk kepentingan sendiri. Hal tersebut menyebabkan aspirasi masyarakat tidak tersalurkan dan hasil pembangunan yang selalu dianggap pusat sebagai

keberhasilan, tidak pernah dirasakan secara langsung oleh masyarakat di daerah.

Dengan adanya paradigma baru pembangunan dalam era reformasi saat ini, pemerintah pusat telah berupaya memberl keleluasaan pada pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya melalui pemberian otonomi luas yang nyata dan bertanggung jawab yang dituangkan dalam UU No.32 tahun 2004, Dimana inti dari pemberian otonomi ini adalah pemberdayaan daerah dan pemberdayaan masyarakat di daerah, sehingga diharapkan peran pemerintah hanyalah sebagai motivator dan fasilitator. Sedangkan perencana, pelaksana dan pengendali serta pengawasan pembangunan dilakukan oleh kelompok eksternal atas dasar hasil "*Research and Development*" dari lembaga swasta, perguruan tinggi LSM, parpol yang memiliki akses resmi untuk berperan bersama birokrasi pemerintah.

Namun demikian pemberdayaan masyarakat dalam era reformasi memerlukan kejelasan dan ketegasan visi, misi dan strategi dari pemerintah daerah yang merupakan kesepakatan politis pada masing-masing level pemerintah tanpa mengorbankan masyarakat di daerah sebagai pelaku dan sasaran pembangunan.

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas, maka penulis akan membahas tentang bagaiman tantangan dan peluang Indonesia dalam pemberdayaan masyarakat lokal.

PENDEKATAN KONSEPTUAL

Dalam rangka otonomi dan desentralisasi secara konseptual, *Happy Bone Zulkarnain* mengacu pada dua aktor yang kondusif untuk mewujudkan otonomi yaitu state sebagai personifikasi pemerintah pusat/daerah dan *civil society* sebagai personifikasi dari masyarakat lokal di daerah, karena semakin kokoh peran *civil society*, maka semakin nyata *pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten. Dan ini berarti bahwa "pemberdayaan" civil society* adalah prasyarat bagi otonomi yang luas nyata dan bertanggung jawab seperti yang tertuang dalam UU No.32 tahun 2004.

Menurut *Gellner* masyarakat Madani (*civil society*) merupakan sekelompok institusi/lembaga dan asosiasi yang cukup kuat mencegah tirani politik baik oleh Negara maupun komunal/komunitas. Cuma yang menonjol adalah adanya kebebasan individu didalamnya, dimana sebagai sebuah asosiasi dan institusi, ia dapat dimasuki serta ditinggalkan oleh individu dengan bebas. *Civil society* tidak hanya menolak dominasi Negara atas dirinya, tetapi juga karena sebagai institusi yang bersifat *non-state*, maka dalam penampilan kelembagaannya tidak mendominasi individu sebagai aktor sosial yang bebas disebut sebagai manusia moduler.

Selanjutnya *Larry Diamond*, : 1994 menganalisa mengenai perkembangan *civil society* baik dalam tingkat teori

maupun tingkat praktikal/empiris mengisyaratkan bahwa peran *civil society* dapat diamati dari bentuk keterlibatan warga masyarakat sipil dalam proses pengambilan keputusan politik ditingkat supra struktur politik.

Para ilmuwan politik aliran strukturalis sepakat bahwa dalam konstelasi politik dimanapun, *civil society* selalu berhadapan langsung dengan Negara (*state of directed society*). Menurut Arif Budiman 1991 : 343, hal tersebut berarti bahwa ketika *civil society* berhadapan dengan Negara, maka *civil society* cenderung mengarah pada aktivitas politik yang bersifat luas dan transparan.

Berdasarkan paparan tentang *civil society* sebagai personifikasi masyarakat di daerah/lokal tersebut di atas, maka karakteristik pemberdayaan masyarakat lokal (*civil society*) dapat dilacak dari faktor-faktor berikut:

1. Ditingkat *civil society*, masyarakat melakukan kegiatan politik secara kolektif melalui partisipasi politik anggota masyarakat secara luas.
2. Pada tingkat *civil society* terdapat fase perkembangan yang bersifat *on going process* ditingkat *grassroot politic* dimana masyarakat melakukan kegiatan politik ditingkat intra struktur politik secara agresif sedangkan para elite politik mengambil keputusan cenderung bersifat defensive untuk menghempang tuntutan, protes dari masyarakat.

3. Gerakan *civil society* terfokus pada gerakan yang transparan sifatnya yang kemudian merambah secara luas ketingkat Negara, yang berarti bahwa Negara tidak boleh tidak *Vis a Vis* dengan *civil society* sebagai kekuatan pengimbang.

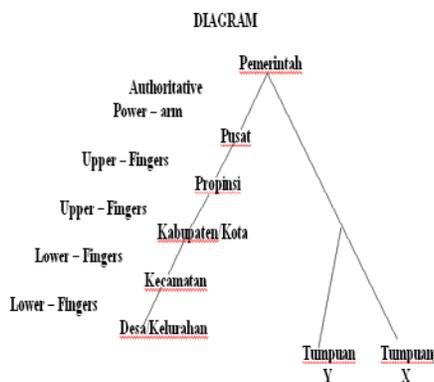
Selanjutnya untuk mengetahui lebih jelas bagaimana masyarakat lokal diberdayakan, Taliziduhu Ndraha menggunakan teori klasik bernama Hukum Lengan dan jari (*arm and fingers*) dengan model LASF (*Long Arm Short Finger*) yang menyebutkan bahwa pemberdayaan masyarakat lokal pada model LASF diprogramkan sebagai berikut:

1. Klasifikasi, pengakuan dan perlindungan terhadap posisi masyarakat selaku consumer produk-produk kebijaksanaan, pemerintah dan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah (*konsumerisme public*) melalui suatu produk kebijaksanaan pemerintah.
2. Klarifikasi, pengakuan dan perlindungan terhadap hak dan kewajiban masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya melalui berbagai lembaga dan media yang olehnya dipandang efektif, baik dukungan, tanggapan evaluasi dan saran.
3. Klarifikasi, pengakuan dan perlindungan terhadap terhadap *bargaining power* masyarakat yang diperlukan dalam rangka memperjuangkan aspirasinya tersebut

di atas melalui berbagai lembaga dan media yang oleh masyarakat dianggap efektif.

4. Klarifikasi, pengakuan, pemenuhan, dan perlindungan terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang tuntas, bulat, dapat dipercaya dan jelas dari pemerintah, lembaga dan media lainnya tentang hal yang menyangkut kepentingan masyarakat.

Klarifikasi, pengakuan, pemenuhan dan perlindungan terhadap hak masyarakat untuk memiliki pengetahuan dan keterampilan yang cukup agar mampu berperan didalam perubahan sosial yang makin cepat dimasa depan, melalui berbagai lembaga diklatjar, LSM, BLK dan sebagainya. Yang dapat digambarkan sebagai berikut :



Dari paparan tersebut dapat dikatakan bahwa dalam pembangunan, masyarakat diberikan pilihan seluas-luasnya sebagai pelaku pembangunan, termasuk didalamnya peluang untuk berperan dalam memutuskan kebijaksanaan dan strategi pembangunan daerah disamping

melakukan identifikasi permasalahan data solusi keterlibatan dirinya dan masyarakatnya.

Keberpihakan dan pemberdayaan masyarakat bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga termasuk pranata-pranatanya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat lokal mengandung arti, yaitu *melibatkan berbagai potensi masyarakat di daerah (institusi maupun pribadi) dalam perumusan visi, misi dan strategi pembangunan daerah*, jadi tidak hanya semata-mata menampung aspirasi masyarakat dari seluruh lapisan.

Menanamkan nilai-nilai budaya modern seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, mengembangkan jaringan dan kebertanggung jawaban adalah bagian pokok dari perbendaharaan. Demikian pula penghargaan terhadap *tacit knowledge* atau pengetahuan yang berasal dari pengembangan kreativitas individu dalam peningkatan produktifitas harus mulai mendapat tempat dalam budaya kerja institusi sebagai bagian dari pembaharuan institusi-institusi public dan pngintegrasiannya dalam kegiatan pembangunan.

TANTANGAN DAN PELUANG DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT LOKAL

Penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat khususnya masyarakat lokal/di daerah dalam era reformasi dan dalam rangka pelaksanaan

otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, memerlukan kejelasan dan ketegasan visi, misi dan strategi dari pemerintah daerah yang merupakan kesepakatan politis dari pemerintah daerah yang merupakan kesepakatan politis pada masing-masing level pemerintahan tanpa mengorbankan masyarakat sebagai pelaku dan sasaran pembangunan, sehingga tidak bisa dipungkiri adanya kemungkinan dan peluang dalam memberdayakan masyarakat lokal di Indonesia.

I. Tantangan

1. Kuatnya pengaruh budaya di daerah dengan berbagai tradisi sehingga dalam pengenalan nilai-nilai baru diikuti oleh bentuk kesetiaan *parochial*, sementara pada bagian lain kelompok-kelompok masyarakat yang bersandar pada nilai-nilai yang tradisional menjadi sangat peka terhadap kelangsungan identitas diri mereka sebagai salah satu kelompok masyarakat pendukung sebuah system nilai.
2. Besarnya peran birokrasi (*sebagai personifikasi Negara*) yang diperkokoh peran birokrasi individu secara emosional dan cultural memiliki keterikatan yang sangat erat dengan pejabat di daerah (pemerintah tingkat atas) sehingga ruang partisipasi masyarakat menyempit.
3. Pengaruh orientasi elite lokal yang memerintah melalui perumusan setiap kebijakan yang

didominasinya sehingga muncul ketimpangan-ketimpangan dalam pelaksanaannya seperti mengentalnya perilaku KKN di lingkungan pemerintah daerah serta sikap peodalistik yang berwujud ego sektoral dan kultus individu, sehingga masyarakat lokal cenderung lebih bersikap pasrah terhadap setiap kebijakan yang ditempuh elite pemerintah.

4. Pertarungan memperebutkan kekuasaan dikalangan elite lokal bersaing memperebutkan pengaruh masyarakat yang dilakukan melalui hubungan keluarga dan ikatan keterbatasan, sehingga pikiran dan ikatan keterbatasan, sehingga pikiran dan partisipasi masyarakat tidak berkembang karena adanya semacam tekanan psikologis sebagai akibat dari pengaruh elite yang memperebutkan kekuasaan.

Keempat poin di atas merupakan tantangan yang dapat menghambat pemberdayaan masyarakat lokal dalam rangka perwujudan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab berdasarkan UU No.22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004. Lain halnya pada saat berlakunya UU No.5 Tahun 1974 di masa orde baru, tantangan yang dapat menjadi kendala dan mengakibatkan sulitnya masyarakat di daerah untuk mengartikulasikan kepentingannya, antara lain karena :

- a. Lemahnya posisi tawar menawar daerah dalam menghadapi pemerintah pusat.
- b. Sempitnya partisipasi masyarakat kabupaten kekuasaan pemerintah daerah.
- c. Lemahnya sumber daya manusia yang ada di daerah.

Kenyataan masa orde baru menunjukkan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan masyarakat daerah tidak berkembang secara sehat. Hubungan tersebut terlalu banyak diintervensi oleh kepentingan pertimbangan, kerangka kerja yang dibentuk oleh dominasi pemerintah pusat. Hal ini membuat pemerintah daerah tidak berdaya dalam mengenali hak dan kebutuhan masyarakatnya. Masyarakat di daerah sangat lemah dalam mempengaruhi kebijaksanaan pembangunan, isu-isu yang berkaitan dengan pembangunan daerah sangat diarahkan oleh pemerintah pusat dan dirumuskan dalam konteks "pembangunan nasional".

Hal tersebut sangat tidak diharapkan akan terulang dalam era reformasi saat ini.

II. Peluang

Disamping tantangan yang dapat menjadi kendala, juga terdapat beberapa peluang yang dapat mendukung dalam memberdayakan masyarakat sosial, antara lain:

1. Pemerintah pusat telah berupaya member keleluasaan pada pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dimana keterbukaan dan demokratisasi sangat menonjol. Pada hakekatnya demokrasi merupakan elemen penting yang tidak bisa ditinggalkan untuk memberdayakan masyarakat khususnya lokal karena "*demokrasi*" merupakan kata kunci dimana dalam pengembangan demokrasi harus dihilangkan sikap-sikap peodakstik dan intervensi berlebihan.
2. Pembangunan ekonomi telah menciptakan kesempatan bagi masyarakat membangun diri mereka sendiri. Inpra struktur ekonomi yang kuat merupakan modal penting untuk membangun kemandirian dan keswadayaan masyarakat.
3. Hasil pembangunan dibidang pendidikan telah menciptakan masyarakat kritis dan tanggapan, untuk secara politik mencapai kemandirian.

Dalam melihat peluang untuk memberdayakan masyarakat lokal hikam terutama perhatian terhadap aktor utama yaitu:

1. Kekuatan arus bawah
 Dalam situasi ORBA dimasa silam, salah satu masalah yang dianggap serius dalam rangka demokratisasi, adalah pembatasan partisipasi aktif masyarakat. Hal ini dimaksudkan

memelihara system politik yang menjamin stabilitas bagi pembangunan ekonomi. Dalam kasus pemilih, pengasingan kekuatan arus bawah terlihat secara gabalang melalui kebijakan floating mass yang diterapkan orde baru, dimana dalam prakteknya hanya menguntungkan satu kekuatan politik tertentu (Golkar) yang justru merupakan *the ruler's party* atau kepanjangan tangan pemerintah. Kaum buruh dan tani misalnya sebagai elemen penting dari arus utama, tetapi juga dibungkam dan dibatasi ruang geraknya dalam menuntut hak-hak mereka sebagai akibat politik Negara. Hal ini menunjukkan bahwa dengan politik arus bawah tersumbat, maka sangat diperlukan pemberdayaan masyarakat.

2. Kaum cendekiawan

Secara historis sebenarnya kaum cendekiawan dinegeri ini pernah memainkan peranan penting dalam pembentukan Negara Indonesia modern. Tapi, dalam masa orde baru, posisi kesejahteraan mereka sebagai salah satu agen utama dalam praktek dan diskursus politik telah begitu mandul. Posisi mereka telah digantikan kaum teknokrat sebagai salah satu faksi penting kekuasaan Negara bersama birokrat dan militer. Dalam perkembangan terakhir diantara mereka, ada yang

kemudian menceburkan diri dalam kegiatan LSM, dunia pers, di Universitas, namun kurang memiliki kesempatan terlibat dalam diskursus public karena sensor Negara yang ketat, sehingga kondisi marginalisasi dan keterpasungan juga dialami actor ini.

Maka kebutuhan akan suatu peranan politik yang lebih luas dalam masyarakat merupakan tantangan mendesak untuk memperlancar demikratisasi jika masyarakat tidak mampu mengimbangi hegemoni Negara dan menjadi lebih mandiri, maka prospek perkembangan dan pemberdayaan masyarakat lokal akan selalu suram dan dasar itu, proyek demokrasi akan sulit.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian sebelumnya mengenai pemberdayaan masyarakat, dimana terdapat beberapa tantangan yang menjadi kendala dan peluang yang dapat mendukung pemberdayaan masyarakat lokal. Tantangan dan peluang tersebut merupakan acuan dalam upaya memberdayakan masyarakat lokal dimana upaya tersebut dapat disimpulkan melalui tiga sisi, yaitu:

1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang artinya tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya. Dalam hal ini pemberdayaan

adalah upaya untuk membangun daya kreasi masyarakat dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

2. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*) meliputi langkah-langkah nyata yang menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*) dan membuka akses kedalam berbagai peluang yang dapat membuat masyarakat makin berdaya.
3. Memberadayakan mengandung dalam arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan harus dicegah agar yang lemah tidak menjadi bertambah lemah karena kurang berdayaan dalam menghadapi yang kuat. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, akibat eksploitasi oleh kelompok kuat terhadap kelompok lemah.

Upaya tersebut di atas diharapkan dapat menghilangkan dan menanggulangi segala kendala dalam pemberdayaan masyarakat lokal. Sehingga pemberdayaan masyarakat bukannya membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program-program pemerintah yang bersifat pemberian (*charity*). Dengan demikian tujuan akhirnya adalah memajukan, memandirikan kearah kehidupan masyarakat yang lebih sejahtera.

REFERENSI

- Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2007.
- Agger, Ben, *Teori Sosial Kritis, Kritik, Penerapan dan Implikasinya*, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2006.
- Capra, Fritjof, *Titik Balik Peradaban, sains, Masyarakat dan Kebangkitan Kebudayaan*, Benteng Budaya, Yogyakarta, 2006.
- Fukuyama, Francis, *Memperkuat Negara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006.
- Huntington, Samuel P., *Benturan Antar Peradaban, dan Masa Depan Politik Dunia*, Qalam, Yogyakarta, 2007.
- Madjid, Nurcholis, *Pengembangan Masyarakat Madani, Sebuah Artikel dalam Majalah Mimbar Dialog Pancasila* No. 88/2003.
- Rasyid, Riyaas, *Nasionalisme dan Demokrasi Indonesia*, Yasrif, Watampone, 2004.
- Syafiie, Inu Kencana, *Perbandingan Pemerintahan*, Aditama, Bandung, 2007.
- Sinambela, Lijan Poltak, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori Kebijakan dan Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2007.
- Sumah, Dumin, *Strategi Pembangunan di daerah, Menuju Kemandirian dan Otonomisasi Daerah Dalam Menghadapi Globalisasi*, sebuah Atrtikel dalam Buletin HASTA BUDI BHAKTI, Edisi 02 tahun 2005.

- Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Syaiful, M., *Negara dan Masyarakat Lokal Dalam Pembangunan*, BPP UGM, 2002.
- Suryadi, Adi, *Masyarakat Madani*, Raja Grafindo, Persada, 2002.
- Wasistiono, Sadu, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2005.

