

Pembangunan Masyarakat dan Otonomi Daerah

□ **Drs. H. Eddi Sopandi, M. Si.**

Universitas Langlang Buana

PM merupakan disiplin yang relatif baru yang baru dikenal dan dikembangkan secara luas baru sejak tahun 1948, ketika Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menugasi seorang Penasehat Ahli PM di satu negara berkembang dan tahun 1966, sebanyak 61 orang Penasehat Ahli PM ditempatkan di 29 negara. PM lahir dan berkembang dilatar belakangi oleh : *Pertama*, kesadaran bahwa merebaknya permasalahan sosial, terutama kemiskinan, keterlantaran, dan permasalahan sosial lainnya yang tidak mungkin lagi ditangani secara per kasus, tetapi memerlukan cara pendekatan baru yang lebih efektif ; *Kedua*, bangkitnya kaum radikal yang memandang bahwa permasalahan sosial pada umumnya tidak bersifat patologik pada para penderita dan korbannya, melainkan pada struktur sosial yang eksploitatif, sehingga pemecahannya perlu dengan intervensi pada struktur sosial ybs. ; *Ketiga*, industrialisasi, urbanisasi dan modernisasi telah melemahkan ikatan dan solidaritas sosial masyarakat lokal yang memerlukan upaya penguatan ; *Keempat*, kondisi keterbelakangan dan kemiskinan sebagian terbesar rakyat negara-negara berkembang yang baru melepaskan diri dari penjajahan yang untuk membanggunya dan untuk membangkitkan partisipasi rakyatnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, memerlukan pendidikan dan pembangunan masyarakat.

Dari perspektif pembangunan ekonomi, pertumbuhan ekonomi hanya dapat berlangsung bila warga masyarakat mengadopsi nilai, sikap, dan perilaku yang mendukung, termasuk dorongan untuk maju, kemandirian, kepercayaan diri, prakarsa, kewirausahaan, rasionalitas, efisiensi, kerja keras, mobilitas tinggi, kemauan untuk menabung, menghimpun modal dan melakukan investasi. Para ekonom dan pelaku ekonomi memandang bahwa PM penting untuk mengubah orientasi nilai, sikap dan perilaku masyarakat tradisional, khususnya sisi negatif

dari kekeluargaan, konformitas, kepasrahan dll yang kurang mendukung pertumbuhan ekonomi. Sama halnya dengan pembangunan ekonomi, pembangunan perindustrian dan pertanian sebagai tulang punggung pembangunan ekonomi, juga memerlukan agar warga masyarakat mencerpai dan menguasai disamping ilmu pengetahuan dan teknologi juga mengadopsi nilai-nilai baru seperti dikemukakan di atas. Karenanya maka PM juga dipandang penting dari perspektif pembangunan pertanian dan perindustrian.

Dalam perspektif kesehatan, khususnya perbaikan tingkat kesehatan masyarakat, diperlukan bukan saja pemberian komunikasi, informasi, dan edukasi tentang cara hidup sehat untuk memberikan pengetahuan, mengubah orientasi nilai, sikap dan mengembangkan perilaku hidup sehat, tetapi juga dukungan dan partisipasi seluruh warga masyarakat. Oleh karenanya para ahli dan penyelenggara kesehatan masyarakat juga memandang PM sebagai cara pendekatan yang tepat.

Dalam perspektif pendidikan, khususnya pendidikan masyarakat atau pendidikan orang dewasa, metode PM dipandang efektif dalam menghadapi situasi dimana sebagian besar orang dewasa butahuruf, atau berpendidikan minim, dan tidak mempunyai keterampilan.

Dibalik fungsi dan efektifitasnya dalam berbagai bidang dan profesi tersebut, sehingga PM cepat berkembang, dan diterima oleh banyak kalangan : kaum akademisi, profesional, politisi, pejabat pemerintah dan para aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dalam implementasinya PM menghadapi banyak kendala, diantaranya : 1) Keterbatasan sumber dan kualitas SDM pada tingkat lokal diantaranya karena terjadinya brain drain, 2) Masyarakat harus berpacu dengan waktu, dan bersaing untuk mendapatkan sumber dana, dengan organisasi atau lembaga yang telah mapan, 3) Ketidak

percaya atau trauma atas berbagai kegagalan dan penyelewengan di masa lalu, 4) Legitimasi keterwakilan, voluntarisme, dan informalitas versus keterorganisasian dan keberencanaan program dan kegiatan.

Dalam implementasinya PM sering disalahgunakan bukan untuk mengembangkan partisipasi masyarakat lokal melainkan untuk kepentingan politik penguasa.

Selanjutnya, pamor PM menurun sejak awal dasawarsa 1970-an, ketika para penguasa, birokrat dan teknokrat dari negara-negara berkembang lebih menekankan pada pembangunan ekonomi untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dalam strategi pembangunan nasionalnya, dengan asumsi bahwa akan terjadi dampak kucuran kemakmuran kebawah (*trickle down effect*). Selain itu, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik telah menyebabkan lemahnya partisipasi masyarakat lokal, yang nampak dipermukaan adalah mobilisasi warga masyarakat untuk mengerjakan berbagai proyek yang diputuskan di pusat.

Berbagai krisis yang melanda seluruh atau sebagian besar umat manusia, mulai dari krisis kependudukan, krisis lingkungan, krisis negara kesejahteraan, krisis pelayanan sosial sampai kepada krisis ekonomi, telah membangkitkan kesadaran tentang perlunya pembangunan yang berwawasan lingkungan, yang berkelanjutan, yang berpusat rakyat, dan yang berpartisipasi dan pembangunan sosial.

Kebijakan dan pelaksanaan pembangunan di banyak negara berkembang yang berorientasi pertumbuhan ekonomi dan sentralistik telah menyebabkan makin lebarnya kesenjangan sosial ekonomi, eksploitasi, dan marginalisasi sehingga menimbulkan tuntutan akan keadilan sosial dan peran serta masyarakat lokal dalam pembangunan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang otoriter dan terpusat dengan pendekatan penyeragaman dan penyangkalan atas kebhinnekaan, serta penindasan perbedaan dan penafsiran konflik pada satu sisi telah menimbulkan ketidak berdayaan masyarakat lokal dan pada sisi lainnya telah menyebabkan korupsi, kolusi dan nepotisme pada semua tingkatan birokrasi, yang pada gilirannya

menimbulkan tuntutan dan gerakan reformasi menyeluruh menyangkut demokratisasi, penyelenggaraan pemerintahan yang baik, desentralisasi dan otonomi serta perwujudan masyarakat madani.

Hakikat dari kesadaran, dan merebaknya tuntutan dan gerakan reformasi tersebut adalah dikembalikannya kedaulatan dan hak-hak kepada rakyat untuk mengambil bagian dalam membuat keputusan yang mengenai kepentingannya pada tingkat lokal, dan berpartisipasi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam pada itu, untuk mewujudkan desentralisasi pemerintahan dan pembangunan serta melaksanakan otonomi daerah, diperlukan agar jajaran pemerintah daerah dan warga masyarakat lokal mempunyai pengetahuan dan pemahaman tentang hak-hak dan kewajibannya sebagai warga negara dan sebagai warga masyarakat, serta mempunyai kemampuan untuk melaksanakan hak dan kewajibannya tersebut. Untuk itu masyarakat lokal memerlukan pendidikan. Dalam konteks ini, PM juga mempunyai peluang.

Pengertian, Asumsi dan Asas PM

Pengertian

PM tidak selalu merujuk kepada makna yang sama dalam negara, organisasi, budaya, profesi dan literatur yang berbeda. Berbagai makna diberikan kepada PM oleh berbagai profesi, ilmuwan sosial, dan para pimpinan nasional yang merujuknya sebagai proses, metode, program dan gerakan. Di Inggris, *community development* merujuk kepada “upaya terorganisasikan guna membantu rakyat negara Persekemakmuran untuk saling memahami, hidup bersama dan bekerjasama secara serasi”. Di Amerika Serikat, *community organization* merujuk kepada “proses yang tidak diarahkan dimana warga masyarakat secara partisipatif akan mengatasi permasalahannya sendiri, memutuskan tentang bagaimana caranya, dan mengorganisasikan sumber mereka sendiri”. PM mencakup : 1) upaya membantu warga masyarakat setempat membuat keputusan, merencanakan, dan melaksanakan kegiatan untuk me-

menuhi kebutuhan mereka sendiri atas bantuan sumber dari luar ; 2) membantu sistem pelayanan setempat agar lebih efektif, bermanfaat, dan aksesable bagi mereka yang membutuhkannya ; 3) memperhatikan saling hubungan antara berbagai pelayanan yang ada ; 4) Memprakirakan penyesuaian yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan sosial baru dalam situasi lingkungan yang terus menerus berubah (Gulbenkian Report 1968, Community Work and Social Change, Longmans).

PM adalah “suatu proses tindakan sosial dimana warga suatu masyarakat mengorganisasikan dirinya untuk merencanakan dan melaksanakan kegiatan, merumuskan kebutuhan dan permasalahan mereka, membuat rencana individual dan kelompok untuk memenuhi kebutuhan dan mengatasi permasalahannya dengan semaksimal mungkin menggunakan sumber mereka sendiri dan bantuan pemerintah serta bukan pemerintah. PM adalah suatu upaya berencana dan terorganisasikan untuk membantu individu mengembangkan sikap, keterampilan, dan konsep yang diperlukan bagi partisipasi demokratisnya dalam pemecahan permasalahan yang dihadapi bersama secara efektif” (J.D. Mezirow, 1960, Community Development as an Educational Process, dalam International Review of Community Development, No. 5).

Menduniannya PM, memerlukan kesamaan bahasa dan pengertian tentang apa yang dimaksud dengan PM. PBB (1956) merumuskan PM sebagai “proses dimana warga masyarakat bersatu dengan pejabat pemerintah untuk memperbaiki kondisi ekonomi, sosial dan budaya masyarakat, untuk mengintegrasikan kehidupan masyarakat lokal ke dalam kehidupan bangsa, guna memungkinkannya memberikan sumbangan secara penuh terhadap kemajuan bangsanya”. Ada pula yang melihat PM sebagai “proses sosial yang demokratis, dimana warga masyarakat berpartisipasi penuh dalam memperbaiki keadaannya” (Mial, Curtis H. 1958, Community Development-A Democratic Social Process, dalam Adult Leadership No. 10)., sebagai suatu proses untuk merubah masyarakat ke arah yang dikehendaki bersama” (Schnert, Frank H. 1961, A Functional Approach for the Action Process) ; PM sebagai upaya

terorganisasikan untuk memperbaiki kondisi kehidupan masyarakat serta kemampuannya untuk berintegrasi dan menentukan arahnya sendiri. Ada empat unsur dasar PM, yaitu 1) program yang direncanakan, 2) swadaya, 3) bantuan teknik dan 4) keterpaduan berbagai keahlian” (Dunham, Athur 1960) ; PM dapat pula dilihat sebagai gerakan “yaitu gerakan untuk membina kehidupan yang lebih baik bagi seluruh masyarakat dengan partisipasi aktif, dan bila mungkin atas prakarsa warga masyarakat”, Community Development Hand Book, 1957.

Beberapa Asumsi PM

Berbagai asumsi nilai dan asumsi operasional PM :

- 1) Allah tidak akan merubah nasib suatu kaum sehingga kaum itu mengubah nasibnya (AQK).
- 2) Tanpa atau dengan intervensi dari luar, cepat atau lambat, suatu komunitas pasti mengalami perubahan, namun untuk mengarahkan perubahan kepada yang diharapkan oleh komunitas ybs., diperlukan upaya berencana dan terorganisasikan.
- 3) Suatu bangsa yang sehat merupakan produk dari komunitas yang sehat dan kuat
- 4) Lebih baik daripada komunitas merencanakan dan mengerjakan sendiri apa yang diinginkannya daripada mendapatkannya dari Pemerintah yang lebih tinggi.
- 5) Partisipasi dalam pembangunan suatu masyarakat merupakan suatu pencegahan terjadinya alienasi individu dalam masyarakat massa dimana seseorang tak merasa terlibat.
- 6) Partisipasi yang kuat dalam urusan komunitas merupakan basis yang penting demokrasi.
- 7) Suatu beban atau masalah akan lebih ringan bila dihadapi bersama.

Beberapa Asas PM

- 1) *Pembangunan terpadu*

PM merupakan pembangunan multidimensional pada tingkat komunitas yang mencakup aspek sosial, ekonomi, lingkungan, kebudayaan dan agama secara terpadu tetapi proporsional.

2) *Pembangunan berkelanjutan*

Kegiatan PM harus dijamin keberlanjutannya sebagai tahapan yang berkesinambungan dari suatu progresi ke arah yang makin baik, baik dalam hal kegunaan sumber-sumber, kesinambungan sediaan bahan baku, produksi, pemasaran, laba dan manfaat, serta minimalisasi dampak, dan di atas semuanya adalah pemeliharaan keberlanjutan dari kelompok atau organisasi komunitas itu sendiri. PM juga merupakan suatu proses belajar dan proses jangka panjang yang memerlukan komitmen dan kesabaran warga dan keseluruhan masyarakat.

3) *Pembangunan masyarakat*

PM harus menyangkut penguatan interaksi sosial dalam masyarakat, memungkinkan dan mendorongnya untuk berkomunikasi, saling memahami dan berdialog.

4) *Pembangunan organisistik bukan mekanistik*

Berbeda dengan mesin yang bekerja terlepas dari lingkungannya, makhluk hidup yang tumbuh dan berubah tidak secara fundamental, tetapi tumbuh, berubah dan memproduksi, tergantung pada lingkungannya. PM tidak dikendalikan oleh hukum sebab akibat, tetapi merupakan kompleks dinamik yang holistik. Pembangunan organisistik dilakukan dengan mempertimbangkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.

5) *Pemberdayaan*

PM harus memberdayakan setiap perseorangan warga masyarakat dan masyarakat secara keseluruhan dengan memberikan kepercayaan, peluang, pengetahuan, keterampilan, keberanian serta kemampuan untuk menentukan sendiri masa depannya, berpartisipasi dalam urusan yang menyangkut kepentingan bersamanya, menghadapi dan mengubah struktur kekuasaan yang mendominasi.

6) *Kepercayaan diri*

Sebagai proses pendidikan, PM harus mampu membangun kepercayaan diri perseorangan warga masyarakat, maupun masyarakat secara keseluruhan untuk mengatasi permasalahannya dan memenuhi kebutuhannya. PM harus

dibangun diatas potensi dan kapasitas kepercayaan diri.

7) *Swadaya*

PM sedapat mungkin menggunakan sumber-sumbernya (alami, dana, teknis, SDM) sendiri daripada menggantungkan diri kepada dukungan dari luar. PM melepaskan diri dari ketergantungan kepada Pemerintah dan atau bantuan luar.

8) *Partisipasi*

PM harus berupaya agar setiap warga masyarakat berpartisipasi aktif secara maksimal dalam setiap proses inklusif, kegiatan, dan pemilikan bersama masyarakat.

9) *Kerjasama*

Struktur, proses, dan kelembagaan masyarakat modern pada umumnya dibangun atas dasar semangat persaingan. PM perlu berupaya membangunnnya pada landasan kerjasama, perlu menghadapi, menantang dan mencari alternatif etika dan semangat persaingan. Kerjasama bukan saja secara internal dalam komunitas yang bersangkutan, melainkan dalam spektrum yang lebih luas.

10) *Dialog dan konsensus*

Dalam membuat keputusan tentang tujuan, kebutuhan, metode dan proses untuk mencapai dan memenuhinya, PM perlu melakukan dialog untuk mempertemukan berbagai pendapat dan pandangan serta kebutuhan yang berbeda secara optimal sehingga dapat dicapai konsensus.

11) *Memanager bukan menafikan konflik*

Bagaimana kecilnya suatu kelompok atau komunitas, didalamnya ada peluang untuk konflik, apalagi dalam kelompok yang besar, akibat perbedaan dan kebhinnekaan pandangan, pemahaman dan kepentingan. Karenanya misi PM adalah bagaimana mengendalikan menjadi sinergi, bukan menyangkal atau mematikkannya.

12) *Hak Asasi Manusia (HAM)*

Asas, metode, praktek dan proses PM perlu didasarkan atas penghormatan, perwujudan dan perlindungan kaidah-kaidah HAM sesuai

dengan The Universal Declaration of Human Rights dan UN Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights.

13) *Keadilan sosial*

PM harus dapat mewujudkan keadilan sosial dalam masyarakat ybs dan pada waktu yang sama mendidik masyarakat untuk mampu menciptakan dan memelihara keadilan sosial dikalangan warga masyarakat serta dalam hubungannya dengan lingkungannya.

14. *Tanggung jawab sosial*

PM harus dapat mengembangkan tanggung jawab sosial dari setiap individu warga masyarakat dan masyarakat secara keseluruhan.

15. *Tujuan dan cara, proses dan hasil sama pentingnya*

Pertimbangan dan pendekatan pragmatik cenderung menekankan hasil yang dicapai yang tampak. PM menekankan tujuan dan cara, hasil dan proses sama pentingnya.

16. *Tujuan jangka pendek dan jangka panjang*

PM memperhatikan pencapaian tujuan segera dalam rangka dan dalam proses pencapaian tujuan jangka panjang yaitu perwujudan masyarakat yang lebih baik.

17. *Inclusive*

PM merangkul dan melibatkan setiap dan semua orang dengan menghargai perbedaan latar belakang, asal usul, pendapat, pandangan, kepentingan, status dan perannya.

18. *Tanpa kekerasan*

Dalam memperkenalkan dan mendorong terjadinya perubahan, PM tidak mengenal dan menggunakan kekerasan, baik fisik maupun opresi struktural.

19. *Melawan ketidak beruntungan struktural*

PM menghadapi dan melawan opresi dan ketidak beruntungan struktural, dan harus waspada jangan sampai malah memperkuatnya.

Tantangan dan Landasan PM

Tantangan

1. *Krisis Pelayanan Sosial dan Krisis Negara Kesejahteraan*

Mulai awal dasawarsa 1980-an, negara kesejahteraan memasuki masa krisis (Pierson, 1991, Bryson 1992, Graycar & Jamrozik 1993). Krisis tersebut terjadi disebabkan diantaranya oleh krisis penerimaan pajak dan keuangan negara untuk membiayai belanja pelayanan kesejahteraan disatu pihak, dan anggaran biaya kesejahteraan yang terus membengkak, akibat permintaan pelayanan yang terus meningkat pada pihak lainnya ; legitimasi negara kesejahteraan ; Fluktuasi pertumbuhan ekonomi yang menimbulkan ketidak pembedaan, ketidak stabilan dan ketidak pastian sumber biaya dan sediaan pelayanan kesejahteraan.

Dalam kenyataan, penyelenggaraan sistem negara kesejahteraan belum merupakan cara yang efektif untuk mewujudkan keadilan sosial, standar kehidupan minimum, kohesi sosial dan tanggung jawab kolektif. Negara-negara industri maju yang menganut sistem negara kesejahteraan, menghadapi silamakama. *Pertama*, dalam situasi resesi ekonomi, yang berarti menurunnya penerimaan dan kemampuan negara untuk membiayai pelayanan sosial, justru permintaan akan pelayanan sosial meningkat karena meningkatnya pengangguran, kemiskinan dan permasalahan sosial akibat resesi. Kedua, melanjutkan dan memelihara sistem negara kesejahteraan, menimbulkan beban biaya yang makin berat, serta menghadapi tantangan dari para penentangannya, sementara meninggalkannya, sulit bagi negara kapitalisme demokratik yang bila tanpa dukungan sistem negara kesejahteraan, juga akan menimbulkan permasalahan besar, yaitu protes, keresahan sosial yang dapat berbuntut pada instabilitas sosial dan politik.

2. *Krisis lingkungan*

Ujung abad ke XX, ditandai oleh permasalahan lingkungan yang serius yang sebagian terbesar bersumber dari ulah manusia sendiri. Isyu pencemaran udara, air, lautan, sungai, danau, tanah ; peracunan rantai makanan ; kerusakan sumber-sumber alami ;

bolongnya lapisan ozon ; pemanasan suhu bumi ; punahnya beberapa species makhluk ; punahnya habitat kehidupan liar ; erosi lapisan tanah ; penggundulan hutan ; limbah nuklir, dll. mencuat permukaan (Ehrlich & Ehrlich 1990 ; Gordon & Suzuki, 1990 ; McKibbin, 1990 ; Meadow and Randers, 1992 ; Brown, 1994).

Tahun 1970-an bergema kesadaran masyarakat internasional tentang krisis sumber alami ; tahun 1980-an krisis keseimbangan ekologis/krisis pemanasan bumi. Krisis lingkungan terjadi akibat ekonomi kapitalis yang berorientasi pertumbuhan serta birokrasi pemerintahan yang sentralistik.

Landasan PM

1. Landasan ekologis

Menurut Kaum Green, berbagai krisis tersebut demikian serius dan dahsyat sehingga memerlukan penanganan mendesak dan segera. Kelambatan dan kegagalan penanganannya akan mengancam peradaban umat manusia bahkan kelangsungan hidup umat manusia itu sendiri. Tanggapan terhadap krisis lingkungan selama ini bersifat spesifik dan terlepas, dan dilakukan dalam kondisi sosial ekonomi dan politik yang berlangsung, sehingga efektifitasnya diragukan. Posisi Kaum Green memandang perlu tindakan yang lebih radikal untuk menjawab krisis lingkungan dengan melihat bahwa krisis lingkungan pada dasarnya adalah permasalahan sosial, ekonomi dan politik, sehingga tidak dapat ditanggap secara teknologis dan partial. Selain itu diperlukan perubahan paradigma dari anthropocentrisme kepada ecocentrisme, dari positivisme dan empirisme Newtonian, dan pemikiran linear kepada pemikiran holistik dan sismik tentang dunia.

Untuk menjawab berbagai perspektif krisis ekologi tersebut, maka diangkat empat asas ekologi, yaitu : 1) *Holisme*, dengan falsafah ecocentred, menghargai kehidupan dan alam, menolak analisis dan solusi linear, 2) *Sustainability*, yang menekankan pelestarian, mengurangi konsumsi, ekonomi tanpa pertumbuhan, pengereman pengembangan teknologi, dan anti kapitalisme, 3) *Pluralisme (Kebhinnekaan)*, menghargai perbedaan, desentralisasi, net-working,

teknologi menengah, 4) *Equilibrium*, keseimbangan global dan lokal, gender, hak dan tanggung jawab, perdamaian dan kerjasama.

2. Landasan keadilan sosial

Asas keadilan : “*Persamaan dalam kemerdekaan dasar, persamaan peluang untuk kemajuan, diskriminasi positif bagi mereka yang tidak beruntung untuk menjamin persamaan*” (John Rawls, 1072).

3. Landasan Pemberdayaan

- a. Daya untuk menentukan pilihan pribadi dan peluang hidup. Banyak orang tak berdaya menentukan jalan hidupnya.
- b. Daya untuk mendefinisikan kebutuhan. Salah satu ciri masyarakat modern adalah kediktatoran kebutuhan dari pemerintahan, profesional, korporasi besar
- c. Daya untuk mengemukakan dan mempunyai gagasan.
- d. Daya atas lembaga. Salah satu sumber ketidakberdayaan adalah lembaga, seperti lembaga pendidikan, keagamaan, keluarga, lembaga pemerintahan, dll.
- e. Daya atas sumber-sumber. Banyak warga masyarakat yang tidak mempunyai akses terhadap sumber-sumber.
- f. Daya untuk aktivitas ekonomi. Pengawasan atas mekanisme produksi dan distribusi barang dan jasa.
- g. Daya untuk reproduksi termasuk melahirkan, mengasuh anak, pendidikan anak, sosialisasi. Daya atas reproduksi tidak secara merata terdistribusikan diantara masyarakat, keluarga, gender, dll.

Pemberdayaan adalah proses menambah daya individu atau kelompok yang tidak beruntung atas pilihan pribadi, penentuan kebutuhan, gagasan, lembaga, sumber, aktifitas ekonomi, dan reproduksi, melalui kebijakan sosial, aksi politik, dan pendidikan.

4. Landasan Kebutuhan

- a. Pernyataan kebutuhan oleh penduduk : Kepentingan masyarakat yang nampak ; keterbatasan informasi dan pengetahuan warga

masyarakat ; dasar informasi ; persepsi, pengalaman kawan, dll.

- b. Pernyataan kebutuhan oleh konsumen : Kepentingan pribadi ; pengalaman pribadi ; dasar informasi adalah pengetahuan dan pengalaman pribadi atau teman.
- c. Pernyataan kebutuhan oleh pemberi pelayanan : Kepentingan dan komitmen pemberi pelayanan ; kemampuan menentukan kebutuhan bersumber dari keahlian, pendidikan dan pengalaman ; dasar informasi pengetahuan dan pengalaman pribadi.

Kebutuhan universal dan kebutuhan relatif. Pemahaman universal tentang kebutuhan dasar manusia ; universal declaration of human rights ; dan asas universal tentang keadilan.

5. *Landasan hak*

- a. Keadilan sosial menyangkut pandangan tentang kejujuran dan persamaan yang berdasarkan asas-asas yang mengacu kepada hak. Karenanya hak sangat mendasar bagi keadilan sosial. Beberapa negara dan Amnesty International memandang hak-hak asasi manusia itu universal dan absolut, sementara negara-negara lainnya terutama di Asia, memandang bahwa hak asasi manusia itu relatif.
- b. *Hak dan tanggung jawab.*
Ada kaitan yang jelas antara hak dan tanggung jawab, tugas dan kewajiban. Hak akan pendidikan membawa tanggung jawab untuk menggunakan hasil pendidikan untuk kebaikan masyarakat.
- c. *Hak dan keadilan sosial.*
 - Hak perlu secara benar didefinisikan
 - Hak perlu dijamin dan diberlakukan
 - Rakyat harus diberi tahu tentang hak-haknya
 - Rakyat harus dibantu untuk mendefinisikan hak-haknya
 - Rakyat harus dibantu melaksanakan hak-haknya.
- d. *Perdamaian dan tanpa kekerasan.*
Perdamaian dan tanpa kekerasan telah mendapat dukungan universal, tidak berarti hanya tidak

adanya perang, tetapi mencakup pengertian yang lebih luas, yaitu tidak adanya konflik, tindak kekerasan dalam keluarga dan masyarakat, konflik, ketegangan, serta adanya keadilan dan kesejahteraan, konsensus dan win-win position.

e. *Demokrasi partisipatori*

Dalam demokrasi partisipatori rakyat langsung ikut serta dalam pembuatan keputusan, sementara demokrasi perwakilan, rakyat memilih wakil-wakilnya untuk atas namanya membuat keputusan. Demokrasi partisipatori sangat ideal, tetapi praktek untuk masyarakat yang besar seperti suatu negara, tidak mungkin dilakukan. Sementara demokrasi perwakilan dapat mengatasi permasalahan besarnya jumlah rakyat, tetapi juga mengandung masalah dalam hal pengalihan kedaulatan kepada elit terpilih. PM merupakan pelaksana demokrasi partisipatori pada tingkat lokal.

Demokrasi partisipatori memerlukan : *de-sentralisasi* struktur pembuatan keputusan ; *akuntabilitas* ke bawah bahwa keputusan yang dibuat bersama, benar-benar dilaksanakan ; *pendidikan*, agar warga masyarakat berpartisipasi dalam pembuatan keputusan hanya bila mereka diberi informasi dan pendidikan untuk menggunakan hak dan kewajibannya.

f. *Pembangunan*

Dewasa ini kata pembangunan sudah merupakan bukan lagi kata yang indah yang memberikan janji dan harapan, tetapi sudah menjadi kata yang kotor, karena dampak dari dominannya pembangunan ekonomi global terhadap negara-negara Selatan, termasuk bagaimana parahnya semua aspek kehidupan rakyat Indonesia akibat pembangunan nasional selama Orde Baru. PM telah menjadi bagian dan alat dari opresi regim Orde Baru. Situasi ekonomi global yang juga sedang mengalami kegagalan sehingga mendorong untuk mencari alternatif baru serta pengalaman dari bangsa dan kelompok tertentu dapat menjadi pelajaran berharga untuk menemukan pembangunan alternatif. Model pembangunan Barat yang konvensional bukan satu-satunya yang diterapkan di negara-negara Selatan. Model pembangunan alternatif yaitu bahwa program didasarkan atas pengalaman kehidupan nyata, aspirasi

dan penderitaan rakyat diartikulasikan oleh mereka sendiri, pada waktu yang sama, pengalaman subyektif dikaitkan dengan analisis konteks dan struktur politik dan sosial yang lebih luas. Dalam hubungan ini PM dapat menjadi pendekatan pembangunan alternatif. Berdasarkan kearifan orang-orang teraniaya.

g. *Visi alternatif PM.*

Mimpi Kaum utopian tentang lahirnya masyarakat yang tertib, aman, damai, makmur dan adil, yang dikritik dan ditolak oleh kaum Positivis, Modernis, Cartesian, dan oleh paradigma rasionalis, pragmatis, dalam upaya pencarian visi baru, barangkali dapat dipertimbangkan kembali. Walaupun tidak berarti semua mimpi itu terwujud, berbagai gelagat kearah itu mulai nampak.

Pertama, berbagai krisis yang melanda umat manusia, yang bertubi-tubi dan membuat manusia tak berdaya mengatasi apalagi mengantisipasinya, mudah-mudahan menggugah dan kesadaran bersama bahwa sistem yang berlangsung tak mungkin berlangsung dan dipertahankan lebih lama lagi. Krisis selanjutnya akan memberi peluang untuk perubahan kreatif dan radikal. Karenanya berbagai program yang berbasis masyarakat yang sekarang berlangsung perlu dievaluasi secara seksama.

Kedua, perubahan telah mulai pada akar rumput, banyak orang dari berbagai negara telah mulai bereksperimen dengan pendekatan berbasis masyarakat.

Ketiga, sumber harapan lainnya adalah lahirnya berbagai gerakan sosial diluar partai politik, baik lokal, nasional maupun global, seperti : Gerakan HAM, Gerakan Hijau, Gerakan Wanita, dll. memberikan visi baru untuk perubahan.

Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Pelayanan Berbasis Masyarakat

Landasan Ideologi Desentralisasi dan Otonomi

Posisi yang membela desentralisasi, kepercayaan diri, dan pembangunan bottom-up sejalan dengan pemikiran tentang ekologi dan keadilan sosial, yang konsisten dengan asas : kebhinnekaan, perubahan organisistik, demokrasi

partisipatori, pemberdayaan, dan pengembangan masyarakat. Tiga fondasi ideologis yang melandasi otonomi dan desentralisasi, yaitu : kebhinnekaan, sosialisme demokratis, dan anarkisme.

1. Kebhinnekaan

Secara sederhana pengertian kebhinnekaan memahami bahwa ada kebhinnekaan wujud fisik, budaya, nilai, keimanan, kebutuhan, kepentingan, dlsb., karenanya kekuasaan tidak boleh berkonsentrasi pada suatu lokasi, tetapi terbagi diantara sejumlah kelompok. Diperlukan distribusi kekuasaan sehingga tiada satu kelompokpun yang akan menjadi serba berkuasa dalam segala hal, tetapi dari interaksi antara berbagai kelompok kepentingan diharapkan terjadi kompromi demi kepentingan bersama. Terjadinya pemusatan kekuasaan pada salah satu kelompok, apakah pemerintah, dunia usaha, media massa, atau militer, dipandang sebagai penyangkalan atas hakikat kebhinnekaan, karenanya berbahaya bagi kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

Kebhinnekaan segera populer setelah munculnya visi post-modernisme yang memberikan suatu kerangka intelektual yang kuat untuk melawan gagasan bahwa hanya satu kebenaran tunggal, hanya ada satu realita tunggal, sehingga hanya ada satu pemecahan tunggal (Rosenau 1992). Kebhinnekaan telah menyediakan kerangka intelektual yang kuat bagi oposisi untuk melawan : rasionalisme ekonomi konvensional, konsentrasi penguasaan media massa, monopoli modal, dan pemerintahan managerial. Kebhinnekaan menyediakan landasan ideologis bagi PM.

2. Sosialisme demokratik

Justifikasi ideologi yang lebih kuat datang dari arus sosialisme demokratik yang menekankan partisipasi dan pembangunan bottom-up, yang berbeda dengan posisi Stalinsis yang menekankan ekonomi sosialis dari atas dengan pengaturan dan perencanaan terpusat.

Dengan meningkatnya pembangunan dan kapitalisme transnasional, para pemerintah telah menjadi tak berdaya hampir sama tak berdayanya dengan individu dalam hubungannya dengan kekuatan ekonomi yang menguasai kehidupan kita.

Pemerintah harus beroperasi secara efektif dalam parameter yang ditetapkan oleh kapital transnasional, bila tidak, maka akan menghadapi penurunan kredit, pelarian modal secara mendadak dan akhirnya kehancuran ekonomi nasional. Menyerahkan sebagian besar kekuasaan untuk mengawasi ekonomi atas nama deregulasi, perdagangan bebas dan pasar global, para pemerintahan sekarang tak mampu lagi menjalankan kebijakan ekonomi yang diharapkan olehnya dan oleh rakyatnya, dan menjadi mangsa kekuatan ekonomi transnasional. Pemerintah menjadi tidak mempunyai pilihan untuk menjalankan kebijakan diregulasi finansial, privatisasi, pemotongan pajak, perdagangan bebas, dan pengurangan pelayanan umum, terlepas dari kecenderungan ideologis dan harapan para pemilih. Implikasinya adalah kemenangan bagi ideologi sosialisme demokratis dalam pemilihan umum, tinggallah perjuangan pada tingkat lokal, dimana pengaruh kapital transnasional tidak terlalu kuat.

3. *Anarkisme*

Pandangan umum tentang anarkisme seringkali dikaitkan dengan ketidak bertanggungjawab, perusakan hubungan sosial, penolakan atas hukum, aturan dan falsafah politik yang berlaku, bahkan terorisme. Sebenarnya, teori anarkisme mempunyai tradisi intelektual yang kuat dan sejalan dengan perspektif dan keadilan sosial. Para pemikir anarkis mendukung asas desentralisasi, pengawasan oleh masyarakat dan pembangunan bottom-up. Anarkisme memberikan basis untuk pembangunan masyarakat akar rumput.

Otonomi

Otonomi masyarakat lokal dalam merancang dan mengelola urusannya merupakan komponen penting bagi pendekatan berbasis masyarakat. Pendekatan ekologi mencegah otonomi penuh masyarakat lokal karena adanya ke saling tergantung antara masyarakat sebagai bagian dari dunia. Demikian pula perspektif keadilan sosial memerlukan agar otonomi masyarakat dapat menjamin hak asasi manusia yang mendasar. Asas Kebhinekaan mensyaratkan bahwa otonomi masyarakat lokal dimaksimalkan untuk menjamin

adanya keragaman diantara masyarakat dan agar setiap masyarakat mampu mengembangkan struktur dan program untuk mengatasi permasalahannya. Otonomi masyarakat dilaksanakan sebatas untuk menjamin kaidah holistik, lingkungan dan HAM. Otonomi masyarakat dalam pengertian bahwa masyarakat mengetahui lebih baik tentang kebutuhan dan permasalahannya. Asumsi konvensional adalah bahwa kearifan berada di pusat dan dipuncak kekuasaan birokrasi pemerintahan. Walaupun pemerintah menjalankan program yang berbasis masyarakat, tidak lepas dari garis petunjuk umum, petunjuk teknis, petunjuk operasional yang disusun oleh Pemerintah Pusat, atas asumsi bahwa para perencana, pembuat kebijakan, dan manager di pusat lebih tahu dan masyarakat hanya layak sebagai pelaksana. Dengan hilangnya otonomi masyarakat, maka hilang pula potensi partisipasi dan pengawasan. Proyek berbasis masyarakat memerlukan partisipasi masyarakat yang bermakna yang pada gilirannya memerlukan otonomi yang efektif. Otonomi masyarakat sendiri bersifat problematik, karena masyarakat sendiri dapat membuat keputusan yang bertentangan dengan asas-asas ekologi dan keadilan sosial, maka otonomi masyarakat juga perlu dibatasi. Otonomi masyarakat tak mungkin terwujud tanpa otonomi ekonomi, sementara ekonomi masyarakat tergantung kepada ekonomi nasional dan internasional yang berada diluar kontrol masyarakat. Karena itu perlu dibangun tata ekonomi yang berbasis masyarakat

Desentralisasi

Konsekuensi otonomi adalah adanya struktur kekuasaan dan pembuatan kekuasaan yang terdesentralisasi. Hal ini konsisten dengan asas pemberdayaan, desentralisasi pembuatan keputusan, struktur dan proses yang lebih accessible, kemampuan rakyat untuk berpartisipasi dan mempengaruhi, sustainability. Asas desentralisasi mencakup kegiatan ekonomi, sosial, politik, produksi, pengambilan keputusan, dll. Desentralisasi dan otonomi tidak tanpa masalah. Masalah utamanya adalah bagaimana menjamin keadilan berbagai unit, dan bagaimana menjamin universalisme tanpa pengawasan pusat. Bagaimana pelaksanaan HAM, anti diskriminasi, per-

lindungan dari intimidasi dll. dijamin. Demikian pula asas ekologis dan holism, yang memerlukan interaksi antara unit-unit yang terdesentralisasi. Terlepas dari permasalahannya tersebut, desentralisasi dan otonomi merupakan dasar yang kuat bagi pendekatan berbasis masyarakat dan PM.

Diskresi

Segala undang-undang dan peraturan yang mengatur kehidupan masyarakat ternyata tidak memadai, karena dirumuskan secara umum, sehingga menjangkau partikularitas dan kompleksitas masyarakat modern. Para pekerja lapangan, termasuk pekerja sosial, guru dokter, dan polisi sering harus melakukan pembuatan keputusan yang menyimpang dari ketentuan umum agar dapat bekerja memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat. Hal ini sejalan dengan teori sosial dan teori politik post modernisme dan holism. Dari pandangan PM, diskresi penting bahwa dalam banyak hal orang terbaik untuk membuat pertimbangan diskresi yang tepat adalah yang paling dekat dengan permasalahan khusus, atas dasar budaya, nilai, dan tradisi lokal yang kuat. Keberatan atas pembuatan keputusan diskresi, adalah bahwa hal itu akan diwarnai prasangka dan persaingan tidak sehat.

Kemandirian

Gagasan tentang kemandirian masyarakat berkembang dari asas ekologi dan sustainability. Sustainability memerlukan struktur yang dapat dijamin kelangsungannya dalam jangka panjang. Masyarakat lebih mempercayakan kepada sumbernya sendiri daripada tergantung kepada sumber dari luar. Struktur berbasis masyarakat di negara industri maju pada umumnya tidak berdasarkan swadaya, karena sumbernya berasal dari negara melalui kelembagaan welfare state. Untuk mencapai kemandirian, masyarakat lokal perlu mengeksplorasi kemungkinan untuk secara kreatif mengembangkan dan menggunakan sumbernya sendiri. Sumber yang dimaksud termasuk barang, bahan, sumber alami, keterampilan, keahlian, lahan, bangunan, dll. Kemandirian yang didalamnya juga mencakup kepercayaan diri merupakan dasar penting bagi PM.

Partisipasi

Partisipasi rakyat dalam berbagai kegiatan, penting bagi pengembangan sistem yang terdesentralisasi. Tetapi meningkatnya partisipasi tidak selalu berasal dari sistem yang terdesentralisasi. Mungkin saja ada sistem yang terdesentralisasi, tetapi peluang rakyat untuk berpartisipasi terbatas. Bagi rakyat, Pemerintahan lokal tidak kurang alternatif dari pemerintah pusat. Karena desentralisasi saja tidak memadai untuk mengembangkan partisipasi rakyat. Partisipasi sendiri mengandung problematik, diantaranya karena bertentangan dengan masyarakat yang berbasis individualisme dan konsumen, bertentangan pula dengan sosialisasi banyak orang. Permasalahan lainnya dalam partisipasi adalah partisipasi rekayasa, dimana orang diberitahu tentang keputusan yang dibuat tetapi tidak mempunyai daya untuk mempengaruhi ; partisipasi dalam proses seringkali terkooptasi oleh kekuatan lain. Mendorong partisipasi :

- 1) Orang akan berpartisipasi bila mereka merasa bahwa isu atau kegiatan penting baginya.
- 2) Orang harus merasa bahwa tindakannya akan membuat beda/mencapai sesuatu baik secara individual maupun keseluruhan.
- 3) Berbagai bentuk partisipasi harus dihargai, partisipasi perlu merupakan sesuatu yang berarti bagi setiap orang dan bagi keseluruhan.
- 4) Orang harus diberi peluang dan dimungkinkan serta didorong untuk berpartisipasi.

Kerjasama

Sebagian besar institusi masyarakat modern dibangun atas dasar asas kompetisi. Kapitalisme sendiri berpegang bahwa pasar kompetitif dan kompetisi yang tidak diatur akan memberikan manfaat tertinggi bagi semua. Etika kompetisi merambah institusi lainnya, seperti pendidikan, olah raga, hiburan, pelayanan, dlsb. Kompetisi adalah alamiah, atas dasar : *Pertama*, sesuai dengan hakikat manusia ; *kedua*, mendorong orang untuk memaksimalkan produktifitas ; *Ketiga*, meningkatkan kepercayaan diri ; dan *keempat*, menyenangkan.

Kooperasi lebih penting daripada kompetisi sebagai dasar bagi masyarakat manusia dan dasar bagi PM. Bagaimanapun, kerjasama atau kooperasi bukan tanpa masalah. Menciptakan dan memelihara kerjasama dalam lingkungan masyarakat modern yang kompetitif bukanlah pekerjaan yang mudah. Banyak kooperasi yang mati. Beberapa kooperasi telah menjadi sangat besar sehingga tidak memungkinkan bagi pengawasan demokrasi.

Pelayanan yang Berbasis Masyarakat

Salah satu alasan untuk berpaling kepada PM sebagai alternatif bagi pelayanan sosial adalah karena potensinya untuk dapat memberikan pemecahan yang lebih memadai terhadap berbagai permasalahan sosial kontemporer yang mendesak, seperti : pengangguran, kemiskinan, kelangkaan, kejahatan, gangguan mental, tindak kekerasan dalam keluarga yang nampaknya tidak mungkin ditangani dengan sistem yang berlaku sekarang. Walaupun segala daya upaya dari pihak pemerintah, kaum ilmuwan sosial dan perilaku, kaum profesional, pelayanan manusia, permasalahan tetapi tak terpecahkan, bahkan cenderung makin luas dan makin serius.

Beberapa ciri pelayanan berbasis masyarakat :

- 1) Masyarakat lokal harus bertanggung jawab atas bukan saja penyediaan pelayanan, tetapi juga atas identifikasi kebutuhan, perencanaan untuk memenuhi kebutuhan tersebut, penentuan prioritas, dan pemantauan pelaksanaan program.
- 2) Masyarakat lokal harus mendayagunakan kekuatannya sendiri termasuk : SDM, keahlian, dana, dll. Pelayanan dirancang dan disediakan oleh masyarakat sendiri, bukan oleh ahli atau teknisi dari luar. Pengalaman pribadi, pengetahuan, pemahaman dan kearifan lokal sangat dihargai.
- 3) Pelayanan berbasis masyarakat bukan lagi yang diindividualisasikan dan diprofesionalisasikan, seperti dalam dunia pelayanan manusia di masyarakat industrial.
- 4) Pelayanan berbasis masyarakat akan memfokuskan diri pada berbagai keterampilan dan pada menolong warga masyarakat untuk

mendapatkan keterampilan dan menggunakan keterampilannya sendiri dalam memberikan pelayanan kepada yang lainnya

- 5) Masyarakat lokal akan mempunyai otoritas dan tanggung jawab untuk mengelola pelayanan dan menentukan prioritasnya.
- 6) Kontribusi anggota masyarakat sangat dihargai dan didorong. Fasilitas masyarakat, seperti : sekolah, mesjid, Puskesmas, Balai Pertemuan milik pemerintah atau swasta, akan digunakan secara bersama.

Peran Pemerintah

Pelayanan berbasis masyarakat merupakan alternatif terhadap organisasi pelayanan birokrasi pemerintah yang terkenal lamban, berbelit, dan pelit, dengan mengalokasikannya dalam skala kecil kepada masyarakat lokal, dikontrol oleh masyarakat sendiri, bukan oleh birokrasi pemerintah. Sekedar mereformasi birokrasi, dan membuat hirarki lebih datar, tidak banyak manfaatnya bagi pengembangan pelayanan berbasis masyarakat, karena diperlukan langkah antara yaitu membentuk organisasi berdasarkan keputusan kolektif dan proses konsesus. Dalam sistem yang terdesentralisasi, masih ada beberapa peran pemerintah pusat dalam beberapa keputusan kebijakan, penentuan standard minimum dalam kesehatan, pendidikan, perumahan dll., tetap masih harus diambil secara sentral. Pemerintah Pusat juga mempunyai peran penting dalam penyebaran informasi, mendorong networking, serta menjamin penegakan HAM. Dalam jangka waktu menengah sebelum sepenuhnya pelayanan berbasis masyarakat, pemerintah pusat memegang peran merelokasikan sumber-sumber. Selanjutnya dalam jangka panjang, peran pemerintah pusat dalam pelayanan manusia minimal sekali. Relokasi pelayanan yang terdesentralisasi yang berbasis masyarakat, tidak berarti bahwa hanya ada satu tingkat desentralisasi untuk semua jenis pelayanan.

Kesimpulan

1. kependudukan, krisis pangan, krisis lingkungan, krisis pelayanan sosial, krisis negara

kesejahteraan, sampai pada krisis ekonomi dan krisis multidimensi (di Terjadinya berbagai krisis yang melanda ummat manusia : krisis Indonesia), menimbulkan tantangan bagi PM sebagai pembangunan alternatif.

2. Visi dan perspektif ekologi dengan asas holisme, sustainability, kebhinnekaan, pluralisme, dan ekuilibriumnya, visi keadilan sosial, dengan asas hak-kewajiban, kebutuhan, pemberdayaan, tanpa kekerasan, partisipatori democracy, dan ketidak beruntungan strukturalnya ; dan kombinasi keduanya dengan konsep social sustainability, integrasi fisik dan sosial, keadilan antar generasi, keadilan global, keadilan ekosentris, dan hak-hak lingkungan memberikan landasan yang kuat bagi redefinisi dan reinvensi PM.
3. Otonomi dan desentralisasi yang berdasarkan ideologi : pluralisme demokrasi, dan anarkisme, memerlukan pengetahuan, kesadaran (akan hak, kewajiban, keadilan), prakarsa, kepercayaan diri, keberanian dan tindakan nyata memerlukan upaya pendidikan, penyadaran, dan pemberdayaan, dimana PM merupakan pendekatan yang potensial.
4. PM yang diredefinisi dan reinvensi dengan menggunakan asas ekologis dan keadilan sosial, serta kombinasi antara ekologis dan keadilan

sosial tepat untuk desentralisasi dan otonomi daerah.

Daftar Pustaka

- Biddle, William W. and Biddle, Loureide J. 1965, *The Community Development Process, The Rediscovery of Local Initiative*, Holt, Reinhart and Winston, Inc. New York, London.
- Cary, Lee J. 1970, *Community Development as Process*, University of Missouri Press, Columbia.
- Ife, Jim, 1995, *Community Development Creating Community alternatives-vision*, analysis and practice, Longman Australia Pty Ltd.
- Korten, David C. 1990, *Getting to the 21st Century*, Voluntary Action and the Global Agenda.
- Milson, Fred, 1974, *An Introduction to Community Work*, Rouledge & Kegan Paul, London and Bostom.
- Rothman, Jack et al, Editors, *Strategies of Community Intervention*, Marco Practice, Fifth Edition, F.E. Peacock Publishers Inc.

Itasca, Illinois