361.3
PRI
0 4

ORIENTASI LSM YANG PRO-DEVELOPMENT

Makalah disampaikan pada Diskusi Reguler Bagian Hukum Internasional
Fakultas hukum Undip Tgl 24 Nopember 1999

*

*

*

*

*

Oleh :
FX.JOKO PRIYONO, SH, M.Hum
NIP 131 683 797

Mengetahui :
Ketua Bagian Hukum Internasional

HM.Kabul Supriyadhie, SH, M.Hum

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG

UPT - PUSTAKA - UNDIP

ORIENTASI LSM YANG PRO-DEVELOPMENT

PENDAHULUAN

Komunitas LSM Indonesia telah berperan memperkuat masyarakat sipil melalui berbagai strategi mereka untuk merangsang pembentukan kelompok-kelompok otonom.Namun terdapat keragaman sikap antara kelompok dalam pendekatan terhadap struktur negara,yang menyulitkan pembentukan jaringan kerja dan koalisi yang dapat berfungsi sebagai front bersama.

Kalau kita melihat kurun waktu 1970-an, terdapat perhatian yang meningkat dalam usaha pengembangan masyarakat (community development) oleh LSM,sebagai bagaian dari kritik terhadap ketidakmerataan pembangunan dan pencarian strategi alternatif atau kebutuhan pokok yang dapat menguntungkan secara lebih langsung mayoritas kaum miskin.Umumnya LSM menyelenggarakan program-program pembangunan berskala kecil di berbagai bidang seperti irigasi, air minum, pusat kesehatan masyarakat, pertanian, peternakan bersama-sama dengan program-program yang meningkatkan penghasilan seperti kerajinan tangan. Pendidikan non-formal juga memainkan peranan penting. Akar aktifitas semacam itu dapat dilacak kembali pada kurun 1950-an dan menunjukkan sejumlah kesamaan dengan gerakan-gerakan perjuangan kemerdekaan di masa sebelumnya.

Pada tahun-tahun terakhir ini semakin banyak perhatian di berikan pada aktifitas mendidik dan memobilisasi masyarakat dalam berbagai issue bercakupan luas yang berkaitan dengan ekologi, demokrasi dan hak asasi manusia, termasuk di dalamnya persolaan wanita, hak kaum tani, buruh tani serta gelandangan terutama dalam hubungannya dengan kasus-kasus perampasan tanah dan penggusuran di jaman orde baru. Kegiatan dalam corak yang bersifat mendidik dapat di kategorikan sebagai berorientasi terhadap "pembangunan", sementara corak yang kedua dapat di samakan berorientasi pada "mobilisasi", kendati pun tentu kedua aspek tersebut berkaitan.

BEBERAPA PENDEKATAN

Dalam hal hubungan dengan pemerintah Indonesia, ada 3 pendekatan yang dilakukan LSM :[1]

- *Pendekatan pertama,* berlabel kerjasama tingkat tinggi : pembangunan akar rumput (grassroot), menekankan kerjasama dalam program-program pembangunan pemerintah dengan menyusupkan pengaruh terhadap rancangan maupun implementasi program-program tersebut sehingga bergerak ke arah yang lebih partisipatoris. Pendekatan yang berorientasi lebih kepad pembangunan daripada mobilisasi ini, menyelenggarakan program-program bagi organisasi-organisasi masyarakat yang telah ada atau menciptakan berbagai organisasi baru untuk program-program tersebut. Kendatipun LSM-LSM dalam kategori ini menjalin hubungan kerjasama yang erat dengan berbagai badan pemerintah dan pejabat terkait, mereka tidak menunjukkan ketertarikan untuk mengubah aatau merambah lebih jauh ke dalam proses politik itu sendiri. Mereka membatasi diri pada upaya untuk mempengaruhi kebijakan melalui badan-badan pemerintah yang secara langsung berkepentingan. Pendekatan serupa mereka jalankan pada saat berhadapan dengan penguasa-penguasa lokal, cara yang dipandang paling efektif untuk mempertahankan otonomi kelompok-kelompok lokal yang merupakan rekan kerja mereka. LSM model ini umumnya berangkat dari kelompok-kelompok kecil beroreintasi lokal yang perkembangannya menjadi organisasi dengan program berskala besar cenderung tercipta secara kebetulan dan bukannya melalui perjalan terencana. Mereka pada umumnya tetap sangat menyadari pentingnya menjalin jaringan 'akar rumput' yang

[1] Philip Eldridge, NGOs in Indoensia : Popular Movement or Arm of Government, Working Paper 55, the Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, Australia, 1989, hlm. 11–13. Menurut MM. Billah dan Abdul Hakim Garuda Nusantara, bentuk LSM di Indonesia sedikit banyak dipengaruhi oleh "bentuk" pembangunan itu sendiri. Dalam kaitan ini, mereka mendapati dua bentuk LSM di Indonesia sebagai berikut : a) Organisasi Primordial grassroots : umumnya LSM jenis ini mengacu pada kepentingan kelompok kecil (khususnya golongan miskin) dan dilandasi kepentingan bersama, b) organisasi amal : juga "fenomena kelas menengah", kebanyakan dibentuk untuk tujuan mengumpulkan dana dari masyarakat untuk kemudian disumbangkan guna menolong kaum miskin, para penyandang cacat (fisikmaupun mental), c) organisasi pembangunan setempat berskala kecil, dikelola oleh kelas menengah dan menekankan program-program pembangunan terpadu dan berskala kecil (bukan sektoral) melalui berbagai prakarsa di bidang kesehatan, pertanian, industri kecil, teknologi tepat guna dsb, d) organisasi masyarakat yang berorientasi pada perubahan struktural, yang tujuan jangka pendeknya ialah menciptakan perubahan struktural dan kelembagaan di bidang ekonomi, politik dan sosial. Lihat MM.Billah dan Abdul Hakim Garuda Nusantara, Lembaga Swadaya Masyarakat di Indonesia : Perkembangan dan Prospeknya, Prisma No. 4 Tahun XVII, LP3ES, Jakarta, hlm. 17-18. lihat pula David Korten, Private Development : Toward the Thrid Generation, 1985 (makalah tidak diterbitkan).

efektif yang tidak dapat diklasifikasikan sebagai "*Government Organized Non-Government Organization*" (GONGOs).[2]

- *Pendekatan kedua* dapat disebut sebagai 'politik tingkat tinggi : Mobilisasi Akarrumput'. Pendekatan ini merupakan pengembangan gagasan berdasarkan kerangka berpikir teori sosial radikal, yang digabung dengan kritik lebih luas terhadap falsafah dan praktek orde baru. Sambil mempromosikan peningkatan kesadaran dan kapasitas 'self management' (mengatur diri sendiri) di kalangan kelompok-kelompok sasaran, mereka juga mengupayakan status hukum dan perlindungan kelompok-kelompok tersebut dalam berhadapan dengan aparat pemerintah tingkat bawah serta kelompok kepentingan lainnya melalui lobi dengan pejabat pemerintah di tingkat pusat. LSM dalam kategori ini pada umumnya tidak melibatkan diri dalam program-program pembangunan yang diselenggarakan pemerintah walaupun sebagian menjalankan penelitian atas nama pemerintah misalnya di bidang lingkungan hidup. Mereka menempati peran pembela masyarakat baik dalam mengupayakan perlindungan dan ruang gerak bagi mobilisasi lokal maupun pada saat bereaksi terhadap issue-issue kebijaksanaan yang berkaitan dengan wilayah mereka.
- *Pendekatan ketiga,* lebih berada di tingkat lokal daripada nasional. Konsep mobilisasi mereka lebih menekankan 'peningkatan kesadaran' (*consciousness raising*) dan kesadaran atas hak, daripada upaya mengubah kebijaksanaan, sambil mengupayakan formasi kelompok otonom tanpa pretensi politis tertentu. Walaupun tetap berusaha mencari posisi hukum dan birokratik yang menyebabkan mereka bisa beroperasi, mereka umumnya menjalani kontak minimal dengan badan-bdan pemerintah. Dalam pandangan pendekatan ini, perubahan sosial dan politik kurang bergantung pada persuasi dan perubahan kebijaksanaan oleh pemerintah melainkan lebih pada hadirnya kelompok-kelompok mandiri dengan keyakinan bahwa pada waktunya kelompok-kelompok ini akan melahirkan sebuah gerakan masyarakat yang kuat meskipun tidak terstruktur secara informal. Dengan memperkuat hubungan tatap muka dan bukan hubungan organisasi secara formal, mereka juga cenderung untuk

---

[2] Contoh yang tepat dari GONGO adalah Yayasan Tenaga Kerja Indonesia, yang didirikan taun 1969 oleh Departemen Tenaga Kerja. Di dalam dewan kepengurusannya, duduk para wakil Departemen Tenaga Kerja dan sejumlah organisasi bentukan GOLKAR, seperti SBSI, KNPI dan KOWANI.

meminimalkan keterlibatan mereka dalam tatanan jaringan berskala besar. Pendekatan ini disebut dengan 'penguatan akarrumput'.

Dari ketiga pendekatan di atas, model yang pertama (kerjasama tingkat tinggi : pembangunan akarrumput) merupakan model LSM yang berorientasi pada pembangunan (pro-development) yang lebih memfokuskan pada program-program pembangunan pemerintah. Beberapa contoh LSM yang termasuk dalam kategori model pertama ini antara lain :

1. Bina Swadaya[3]

   Pada tahun 1980-an, Bina Swadaya mengalihkan orientasi utama mereka dari pengembangan kelompok-kelompok usaha bersama menjadi keterlibatan yang lebih substansial dalam program-program pemerintah, dengan alasan bahwa kerjasama seperti itu telahh menjadi keniscayaan agar gagasan-gagasan mereka dapat memiliki dampak berskala luas. Strategi yang dijalankan Bina Swadaya dalam kerjasama mereka dengan pemerintah adalah mengalihkan usaha bersama kepada program-program keluarga berencana, transmigrasi dan pengembangan petani kecil.

   Perkebunan Inti Rakyat (PIR) di Pasaman Barat, Sumatra Barat misalnya merupakan contoh yang baik. Di sini sebuah asosiasi kelompok-kelompok petani kecil Badan Koordinasi Antar Kelompok (BKAK) dibentuk dengan tujuan memperkuat posisi tawar petani dalam berhadapan dengan perusahaan-perusahaan swasta yang ditunjuk Departemen Pertanian sebagai pemasok alat-alat pertanian. Ide ini bertolakbelakang dengan skema standar PIR di mana para petani kecil harus menangani kebutuhan mereka dengan perusahaan secara individual. Asosiasi ini melibatkan ribuan petani yang terorganisasi dalam kelompok-kelompok lokal dan badan-badan daerahh yang memiliki dewan kepengurusan yang mampu menangani segenap fungsi manajemen sendiri. Ini telah membawa hasil, misalnya dengan menurunnya secara drastis jumlah kasus kegagalan pembayaran hutang akibat mismanajemen yang sebelumnya sering terjadi. Tingkat pembayaran kembali hutang yang sedemikian mengesankan telah mendorong Bank Pembangunan Sumatra Barat untuk tidak lagi memberlakukan

[3] Philip Eldriggde, LSM dan Negara, Prisma No 7 Tahun XVIII, 1989, hlmn. 43-44.

persyaratan akan sertifikat tanah sebagai jaminan yang lazim dikenakan dan seringkali menjadi pangkal ketegangan di banyak program pembangunan pedesaan. Sebagai langkah lanjut BKAK (Badan koordinasi Antar Kelompok) juga telah mendirikan LSM sendiri yang bernama : *Yayasan Suluh Desa* yang menyelenggarakan program pendidikan, kesehatan, peternakan, tambak ikan, warung dan juga lokakarya.

Bina Swadaya juga telah mengadakan perundingan dengan Bank Rakyat Indonesia dan lembaga donor lainnya dalam rangka memperoleh perluasan fasilitas bantuan bagi para petani kecil dan kelompok-kelompok swakarya lainnya. Bina Swadaya dalam kaitan ini berperan sebagai pihak penjamin dan penengah dalam mengidentifikasi dan menyalurkan dana bantuan bagi kelompok-kelompok tersebut. Lebih kontroversial lagi adalah upaya Bina Swadaya untuk bekerja sama dan mempengaruhi organisasi petani dan nelayan yang bernaung di bawah HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia). Sementara sebagian besar aktivis LSM meragukan manfaat yang bisa diperoleh dari keterlibatan dalam organisasi seperti itu, Bina Swadaya justru melihatnya sebagai kelompok lobi yang potensial dalam kaitannya dengan penentuan harga, penyediaan input dan jasa serta untuk menyalurkan keluhan mengenai sertifikat tanah. Dana bantuan disalurkan kepada sejumlah kelompok HKTI lokal untuk membentuk usaha bersama. Dalam hal ini HKTI tampak dimanfaatkan sebagai sarana untuk mengimbangi monopoli dalam pemasaran hasil-hasil pertanian yang dijalankan KUD (Koperasi Unit Desa).

Di Yogayakarta, Bina Swadaya mempunyai program kerjasama dengan BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana : Badan Pemerintah) dari usaha bersama (pra-koperasi) yang dibimbing dan dibantu oleh Bina Swadaya, pada mulanya didirikan oleh BKKBN untuk tujuan program keluarga berencana. Bina Swadaya diminta oleh pemerintah (BKKBN) untuk terlibat dalam peningkatan kondisi sosial ekonomi dari kelompok-kelompok keluarga berencana yang didirikan oleh BKKBN, yang kemudian menjadi usaha bersama (UB).

Dalam pekerjaannya, Bina Swadaya mempunyai hubungan dengan Dinas Peternakan dan badan teknis pemerintahan lainnya pada tingkat kabupaten dan kecamatan dalam memberikan bantuan latihan atau *training* pada usaha bersama (UB).

2. Yayasan Indonesia Sejahtera (YIS)[4]

YIS (dulu bernama Yayasan Umat Kristen) didirikan tahun 1950-an di Solo, bergerak di wilayah program-program pengembangan masyarakat dalam spektrum yang luas, dengan pusat perhatian pada kesehatan masyarakat beserta latihan dan pendidikan yang berkaitan dengannya. Strategi yang mereka jalankan dalam mengembangkan kelompok –kelompok kecil sangat bergantung pada corak struktur komunitas formal dan informal yang tersedia. Polanya dari lokasi ke lokasi berbeda mengikuti sikap yang dtiunjukkan otoritas lokal. Program latihan YIS senantiasa terbuka untuk semua orang, bahkan terdapat banyak program latihan yang secara khusus dirancang bagi para pejabat pemerintah lokal. Pada gilirannya, YIS dikenal dan memiliki hubungan kerja yang erat dengan sejumlah badan pemerintah, seperti Departemen Kesehatan, Departemen Sosial dan BKKBN (badan Koordinasi Keluarga Berencana). YIS telah berulangkali diminta misalnya untuk menyelenggarakan program-program latihan tingkat nasional dan berpartisipasi dalam memformulasikan kebijakan dan program pemerintah.

Intervensi tahun 1970-an oleh Departemen Dalam Negeri terhadap pengembangan masyarakat tingkat desa telah menimbulkan banyak persoalan bagi YIS, sebagaimana juga terhadap LSM lainnya. Pendekatan yang dilakukan oleh Bangdes cenderung bersifat memaksakan tujuan dan sasaran dengan wadah bentukan yang kosong seperti LKMD, dan sangat bergaya "top-down". Dalam beberapa kasus, YIS dipaksa untuk meninggalkan wilayah di mana mereka mengembangkan kegiatan selama bertahun-tahun, namun dapat bertahan dengan mempererat hubungan baik dengan Bupati serta berusaha mengkosentrasikan kegiatan hanya pada wilayah yang tidak mengundang kecurigaan pemerintah.

[4] Ibid.

Program-program yang diprakarsai oleh YIS dan YAKKUM di Solo dalam lapangan kesehatan anak, rehidrasi oral, nutrisi dan keluarga berencana yang dikaitkan dengan lembaga-lembaga tradisional seperti arisan, dimasukkan ke dalam sejumlah program resmi pemerintah. Beberapa diantaranya dipadukan ke dalam sistem kesehatan terpadu di desa-desa, di bawah program posyandu yang dikembangkan sejak 1984. Para pekerja YIS sendiri menyatakan keprihatiannya terhadap implementasi posyandu yang dinilai terlalu menekankan keseragaman dan cenderung bersifat "top-down", dengan mengabaikan karakteristik lokal yang spesifik maupun harapan-harapan masyarakat itu sendiri. Dalam seperti itu, dikawatirkan bahwa motivasi para kader yang senantiasa menjadi faktor kunci keberhasilan strategi YIS akan melemah. Apa yang dihadapi YIS mencerminkan persoalan-persoalan yang berulangkali hadir dalam bidang pengembangan masyarakat, pada saat upaya dilakukan untuk mereplikasikan pendekatan berskala kecil dan diprakarsai secara lokal ke dalam program-program nasional. Bahkan dalam program-program lokal yang dikembangkan, YIS diwajibkan untuk bekerja melalui struktur resmi pemerintah, terutama melalui PKK, sebuah oragnisasi yang seringkali oleh feminis dipandang sebagai organisasi mengukuhkan stereo-type tentang peran wanita dan menyulitkan pengembangan formasi kelompok-kelompom wanita otonom. Bagi YIS sendiri, walau bagaimanapun PKK menyediakan keranka kerja yan memungkinkan penembangan struktur *self-management* secara informal, terutama bila dikaitkan dengan pranata tradisional seperti arisan.

Secara jelas terlihat, tidak satupun dari kedua organisasi yang disebut di atas dapat berada sepenuhnya di luar politik birokratik, kendatipun keterlibatan mereka pada tingkat yang lebih tinggi memang masih berada pada tahap yang relatif dini. Kondisi kesejarahan awal mereka menyebabkan keduanya memelihara orientasi yang kuat ke arah formasi kelompok-kelompok otonom, walaupun konteks nasional dan pengambilan keputusan yang lebih kompleks di mana mereka beroperasi terus menuntut mereka untuk menjalankan peran penengah yang semakin melebar. YIS telah berusaha untuk mengimbangi bahaya keterputusan hhubungan dengan jaringan akarrumput melalui perluasan hubungan kerja dengan LSM-LSM yang lebih kecil dan mempromosikan jaringan kader antar wilayah.

3. Yayasan Dian desa[5]

Berdiri tahun 1972 di Yogyakarta, filosofi Dian Desa adalah menyebarluaskan penguasaan teknologi tepat guna untuk memperbaharui dan sekaligus meningkatkan kehidupan sosial-ekonomi masyarakat rentan di Indonesia. Sebagai fasilitator, Dian Desa memperkenalkan ide-ide baru kepada masyarakat pedesaan yang kemudian diserap dan disebarluaskan oleh penduduk desa itu sendiri.

Bimbingan dan dukungan Dian Desa akan meningkatkan kepercayaan diri masyarakat terhadap potensi yang dimiliki guna menolong jatidirinya. Meski program-program sosial sejak awal sebagai dasar kegiatannya dan masih tetap dijalankan, kini Dian Desa mulai memperluas cakrawala dengan pendekatan program ekonomis. Sebagai contoh, Dian Desa melakukan kegiatan berupa penggadaan air bersih. Setelah air bersih ada, maka dikembangkan program pertanian yang memperkenalkan komoditas yang mempunyai nilai ekonomis tinggi. Program-proram lanjutan ini, lahir karena dalam kenyataannya perlu adanya pemanfaatan waktu dan tenaga, sehinggga dapat meningkatkan pendapatan menuju proses kemandirian. Dian Desa berkembang cukup pesat yang ditandai dengan keragaman kerja maupun besarnya skala kegiatan, dan kini didukung lebih 100 orang. Namun demikian, Dian Desa sebagai LSM tetap peka terhadap lingkungannya terutama dalam konteks pengembangan masyarakat pedesaan. Banyak petani di pantai utara Jawa, yang masih menggantungkan hidupnya dengan bertambak ikan bandeng. Namun perkembangan teknologi modern ternyata, telah jauh meninggalkan mereka. Masalah lain justru dengan hadirnya para investor yang ingin mengeruk keuntungan lewat budidaya udang, telah menggususr mereka dari tanah harapan.

Saat ini Dian Desa memulai program guna membantu para petani tambak. Dengan cara mengadopsi teknologi baru yang tepat guna dalam budi daya udang di tambaknya masing-masing. Bentuk kerjasama yang dijalankan sebagai berikut : Dian Desa menyediakan tenaga ahli dan bibit udang, sedang petani menyediakan tambak, tenaga kerja, dan pengalaman praktis. Ternyata program kerjasama tersebut, banyak

[5] http://www.pupuk.pair.com/ngo/ydd/index.htm.

diminati petani. Karena dirasakan bahwa program ini memungkinkan mereka untuk meningkatkan pendapatan tanpa harus meninggalkan kampung halamannya.

Dalam kontek itulah, sebagaimana yang diterapkan pada setiap program-programnya Dian Desa menawarkan dukungan dan bimbingan, mendorong kelompok sasaran agar berani memutuskan sesuatu, dan menjadi panutan dalam pengembangan masyarakat, serta membangkitkan rasa memiliki terhadap program yang dijalankan.
Dian Desa berusaha merangkul kelompok sasaran, dengan menerjunkan diri ke lokasi binaan. Hubungan yang dekat itu mampu mengungkapkan masalah-masalah yang sebenarnya, sehingga lahirnya program benar-benar merupakan kebutuhan masyarakat. Pada operasional program, Dian Desa membentuk kelompok kerja, sebagai wadah efisiensi pembinaan dan menghindari sejauh mungkin hal-hal yang birokratis. Agar lebih tanggap terhadap perubahan-perubahan yang terjadi, maka kelompok-kelompok tersebut memiliki kebebasan dalam menentukan keputusan dan menjalankan program.

Meluasnya jaringan kerja LSM di Indonesia merupakan kerja keras dalam pembangunan namun tetap mempertanggungjawabkan gatra sosial dan lingkungan hidup. Dian Desa memberikan dukungan bagi gerakan LSM yaitu dengan menyelenggarakan seminar guna menukar dan menguji gagasan, mensponsori banyak latihan untuk membantu staf LSM lain guna mempelajari metode-metode teknologi tepat guna yang baru. Juga bagi kelompok yang belum mempunyai pengalaman mendapat bantuan Dian Desa dalam pelaksanaan program pencarian dana.

Meskipun Dian Desa bukan lembaga formal pemerintah, namun kepedulian dalam bekerja seirama dengan tujuan pemerintah memacu produk rotan jadi dan melarang ekspor rotan mentah, maka seirama dengan itu Dian Desa membaut program industri kecil meubel rotan kualitas ekspor dengan merekrut pemuda putus sekolah. Dian Desa juga mempelopori pengembangan tungku kayu bakar, guna menekan keruskan hutan di Indonesia dan aktif dalam forum internasional yang mengenalkan dan menyebarluaskan tungku.

KEGIATAN-KEGIATAN YANG ADA

Air Minum	Energi	Training	Pertanian	Industri Kecil	Pengembangan Pantai	Penelitian Sosial
Pengadaan Air	Tungku Hemat Energi	Teknologi Air Minum	Tanaman Baru	Design & Pembuatan	Pembenihan Udang	Studi Kelayakan
Penjernihan Air	Energi Surya	Pembenihan Udang	Bantuan Teknologi	Barang-barang Rotan	Pemeliharaan Udang	Evaluasi Program
	Gasifikasi Biomasa	Ferro cement				

ANALISIS

Selama pemerintahan Orde Baru, pembangunan di Indonesia secara umum, lebih diarahkan oleh strategi *top-down* dan padat modal yang dibiayai oleh pendapatan minyak bumi dan dana-dana asing. Pendekatan tersebut terbukti sulit untuk mengatasi kemiskinan sebagian besar rakyat. Jumlah penduduk miskin ini tentunya semakin bertambah dengan adanya krisis moneter dan krisis politik, banyaknya pengangguran dan persoalan-persoalan lingkungan hidup yang kian mendesak. Sekaligus ini menunjukkan kerapuhan dari kemajuan-kemajuan yang diperoleh orde baru.

Hal ini menyebabkan timbulnya minat di banyak kalangan, termasuk kalangan pemerintah, teradap potensi LSM untuk mengatasi persoalan ini. Pemerintah selayaknya lebih mendayagunakan sumber-sumber terbatas yang tersedia, dengan cara memajukan suatu bentuk pembangunan yang lebih *grassroots*.

Karena LSM telah mempunyai pengalaman bertahun-tahun dengan pendekatan ini, mereka sangat cocok untuk membantu pemerintah. Kenyataan bahwa LSM juga didukung oleh organisasi serta dana asing menambah kredibilitas LSM di mata para perancang kebijaksanaan pemerintah.

Hubungan antara LSM dengan pemerintah dapat dikategorisasikan sbb : LSM melengkapi program pemerintah, LSM bekerja sebagai pelopor dalam daerah kritis dan pemerintah belum banyak memberikan perhatian; LSM bekerjasama dengan pemerintah dalam sebuah proyek; LSM berinisiatif untuk melakukan sebuah kegiatan

UPT-PUSTAK-UNDIP

dan kemudian diabsorsi dan ditiru oleh pemerintah; LSM bersaing dengan pemerintah dan kadangkala bertentangan. Tiap LSM dapat berada pada satu atau lebih dari satu kategori tersebut.

LSM Bina Swadaya, Yayasan Indonesia Sejahtera dan Yayasan Dian Desa merupakan LSM yang lebih banyak membantu program pemerintah. Mereka bisa dianggap sebagai pelopor dan bekerjasama dengan pemerintah dalam sebuah proyek. Mereka memang sangat hati-hati dalam memainkan peran antara kepentingan masyarakat dengan peran sebagai penengah antara pemerintah dengan masyarakat. Di satu sisi, mereka tidak mau kehilangan ideologi mereka namun di lain pihak mereka juga membutuhkan bantuan program pemerintah dengan tujuan untuk kemajuan masyarakat. Walaupun mereka sering dikritik oleh sesama LSM yang kritis terhadap pemerintah dan agak apriori dengan pemerintah namun LSM yang berorientasi pembangunan ini masih mampu memainkan posisi tawar dengan pemerintah. Pemerintah dalam hal ini masih juga mengandung kecurigaan, mengutamakan keseragaman dengan mengabaikan karakteristik lokal. Ini bisa dilihat pada apa yang telah dilakukan Yayasan Indonesia Sejahtera. Di lain pihak LSM Dian Desa misalnya, telah mempelopori (tanpa menunggu inisiatif pemerintah) dengan memperkenalkan teknologi tepat guna di daerah/wilayah binaan dengan penuh kesabaran karena pada kenyataan juga dihadapkan pada teknologgi modern yang sering mengganggu program Dian Desa di lapangan. Dengan melakukan pelatihan (*training*) terhadap warga setempat ternyata memperoleh hasil yang bisa diharapkan. Program Dian Desa jelas sangat membantu pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat.

Bina Swadaya berpartisipasi yang lebih substansial dalam program-program pemerintah. Artinya, Bina Swadaya lebih banyak terlibat secara langsung dalam memberdayakan masyarakat melalui program pemerintah. Ia berperan sebagai penjamin dan penengah dalam mengidentifikasi dan menyalurkan dana bantuan bagi kelompom swakarya.

LSM-LSM yang berorientasi lebih pada pembangunan daripada mobilisasi ini tidak bergerak melampaui tujuan-tujuan pembangunan yang telah dirancang pemerintah dan tetap membatasi diri pada politik birokratik, tidak memiliki sedikitpun orientasi terhadap perubahan struktural atau bahkan terhadap pengupayaan pergeseran kontrol di dalam sistem yang tengah berjalan.

Patut ditekankan bahwa, kendatipun kurang radikal dalam hal "membangkitkan kesadaran", LSM-LSM pro pembangunan sangat berjasa merintis falsafah dan praksis formasi kelompok partisipatoris selama bertahun-tahun, walaupun kini telah menjadi korban dari kesuksesan mereka sendiri. Kerjasama mereka dengan program-program pembangunan pemerintah sangat membantu proses pengabsahan komunitas LSM yang lebih luas di mata pemerintah, namun telah terbukti pula menjadi penyebab utama terkooptasinya mereka. Pada tahap ini perbedaan-perbedaan dalam pendekatan terhadap 'liberalisasi' dan 'debirokratisasi' antara pemerintah Indonesia dan para pendukung utama di tingkat internasional menyediakan ruang yang cukup luas bagi manuver.

Dapat dikatakan bahwa LSM tidak mendapat bantuan finansial secara tetap dari pemerintah, tetapi kadangkala mereka mempunyai program kerjasama dan bagian terbesar LSM mempunyai hubungan dengan lembaga teknis pemerintah seperti kesehatan, pendidikan, pertanian dan tenaga kerja. Tidak sedikit dari lembaga pemerintah ini diminta keterlibatannya oleh LSM dalam kegiatan mereka.

Mungkin ciri paling baik yang diharapkan dari sebuah LSM adalah desentralisasi dan keluwesan yang memungkinkan kemampuan untuk menanggapi persoalan yang muncul tiba-tiba. Sebenarnya, masalah bagi LSM adalah ketidakmampuannya sendiri untuk menjadi mandiri. Sumber pendapatan yang utama, pemerintah dan donor asing, menyediakan lebih dari setengah dana LSM. Ketergantungan pada pemerintah mempunyai akibat-akibat politik, sementara ketergantungan pada donor asing juga mempunyai efek-efek tertentu.

Kerjasama dengan pemerintah akan membantu LSM-LSM yang berorientasi pada pembangunan. Mereka tidak hanya akan mempunyai pengaruh terhadap kebijaksanaan pemerintah dan akses terhadap sumber keuangan negara, melainkan juga memperoleh legitimasi di mata pemerintah. Legitimasi ini bisa menjadi penting bila LSM lain memerlukan bantuan atau salah satu kelompok swadaya mengalami persoalan dengan pihak yang berwajib. Kerjasama seperti ini sekarang juga lebih dimungkinkan karena pemerintah yang mengalami kemerosotan sumber pendapatan akhir-akhir ini, tampak bersemangat untuk bekerjasama dengan LSM yang berorientasi pada pembangunan. Oleh Karena itu, LSM-LSM ini dapat memainkan banyak peranan seperti sebagai penasehat, pihak penghubung, atau untuk menunjang program pemerintah.

Namun kerjasama dengan pemerintah bukannya tidak ada ruginya. Sementara LSM mungkin memperoleh kemudahan dalam mendapatkan ijin memasuki daera pedesaan serta mempengaruhi pemerintah agar lebih mendukung pembangunan akarrumput (*grassroots*). Ketergantungan pada pendanaan dari luar negeri dapat mempengaruhi tujuan dan efisiensi LSM, penggaruh pemerintah dapat pula mengurangi kebebasan LSM. Pihak-pihak yang mengecam hal ini mengatakan bahwa LSM dapat menjadi sekedar perpanjangan tangan pemerintah.

Kelemahan politik LSM yang berorientasi pada pembangunan ini terlihat dalam kenyataan bahwa meskipun LSM ini cenderung meningkatkan kerjasama dengan pemerintah, ruang geraknya juga cenderung terbatas. Misalnya di bawah Undang-Undang Keormasan Tahun 1985, [6] pemerintah dapat membubarkan sebuah organisasi serta mencampuri urusan pendanaan, struktur staf dan afiliasinya dengan organisasi luar negeri. Walaupun nampaknya dalam era pemerintahan Gus Dur-Megawati tidak akan mungkin terjadi kesewenang-wenangan namun secara legal-formal ketentuan-ketentuan itu masih tercantum secara resmi. Dengan undang-undang ini, sebenarnya sikap pemerintah justru bersikap ambivalen terhadap kegiatan LSM.

---

[6] Himpunan Lima Undang-undang di Bidang Pembangunan Politik, Departemen Penerangan, 1986.

Melihat kenyataan tersebut, nampaknya pemerintah perlu meninjau kembali Undang-undang Keormasan Tahun 1985, yang nantinya diharapkan pemerintah dalam bekerjasama dengan LSM lebih egaliter dan saling menguntungkan.

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa sebenarnya justru LSM yang berorientasi pada pembangunan (pro-development) sangat potensial sekali untuk dapat meningkatkan citra pemerintah Indonesia di luar negeri dengan syarat bahwa pemerintah harus bersifat lebih demokratis dengan menempatkan LSM pada posisi yang sama (*equal*) dibarengi dengan peraturan perundangan yang mendukung ke arah itu. Pemerintah tidak perlu mengkooptasi LSM dan menjadikan LSM ini sebagai motor pembangunan. Sekaligus merubah strategi pembangunan pemerintah bergaya "top-down" menjadi "bottom-up" yang menjadi basis pembangunan akarrumput (*grassroots*).

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa LSM *pro-development* pandai memainkan peran tengah antara pemerintah dengan kebutuhan masyarakat, kendatipun sebenarnya dalam kenyataan pemerintah masih melakukan kooptasi terhadap *LSM pro-development* ini.

UPT-PUSTAK-UNDIP

Melihat kenyataan tersebut, nampaknya pemerintah perlu meninjau kembali Undang-Undang Keormasan Tahun 1985, yang nantinya diharapkan pemerintah dalam kerjasama dengan LSM lebih egaliter dan saling menguntungkan.

KESIMPULAN

Dari hasil penelitian diektahui bahwa sebenarnya justru LSM yang berorientasi pada pembangunan (pro-development) sangat potensial sekali untuk dapat meningkatkan citra pemerintah Indonesia di luar negeri dengan syarat bahwa pemerintah harus bersifat lebih demokratis dengan menempatkan LSM pada posisi yang sama (equal) dibarengi dengan peraturan perundangan yang mendukung ke arah itu. Pemerintah tidak perlu mengkooptasi LSM dan menjadikan LSM ini sebagai motor pembangunan. Sekaligus merubah strategi pembangunan pemerintah bergaya "top-down" menjadi "bottom-up" yang menjadi baaasis pembangunan akar rumpur (grassroots).

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa LSM pro-development pandai memainkan peran tengah antara pemerintah dengan kebutuhan masyarakat, kendati pun sebenarnya dalam kenyataan pemerintah masih melakukan kooptasi terhadap LSM pro-development ini.