



UNIVERSITAS INDONESIA

**PERANAN LPSM DALAM PEMBANGUNAN :
STUDI KASUS LPSM BINA SWADAYA (JAKARTA)**

Oleh :

JEMADU ALEKSIUS

NIRM :

52643 / 82

12/ii-92

**PROGRAM PASCASARJANA
1992**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PERANAN LPSM DALAM PEMBANGUNAN :
STUDI KASUS LPSM BINA SWADAYA (JAKARTA)**

Tesis diajukan sebagai salah satu syarat
untuk memperoleh ijazah magister
dalam bidang studi
Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Oleh :

JEMADU ALEKSIUS

NIRM :

**PROGRAM PASCASARJANA
1992**

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Judul Tesis : PERANAN LPSM DALAM PEMBANGUNAN: STUDI KASUS
LPSM BINA SWADAYA (JAKARTA)

Penyusun Tesis : Jemadu Aleksius

Nomor Induk Mhs. :

Program Studi : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Pada Semester : Genap Tahun Akademik 1991/1992

Tgl/Bln : Agustus 1992

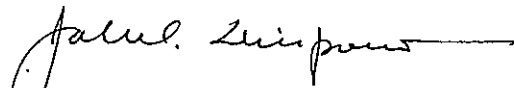
Mengetahui

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II



Dr. Azhar Kasim, MPA



Prof. Dr. John S. Nimpoeno, Dipl. Psy.

UNIVERSITAS INDONESIA

PROGRAM PASCASARJANA
BIDANG ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

P E N G E S A H A N

N a m a : Jemadu Aleksius
Nomor Pokok :
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Tesis : Peranan LPSM dalam Pembangunan: Studi Kasus LPSM Bina Swadaya (Jakarta)

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji Tesis Bidang Studi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Program Pascasarjana Universitas Indonesia pada:

H a r i : Senin
Tgl/Bln/Thn : 3 Agustus 1992
J a m : 11.00 - 13.00

dan telah dinyatakan LULUS

Panitia Penguji Tesis

Ketua Sidang
Dr. Paulus Wirutomo

Pembimbing Utama
Dr. Azhar Kasim, MPA

Pembimbing Kedua
Prof. Dr. John S. Nimpoeno, Dipl. Psy.

Pembaca Tesis
Prof. Dr. Rusli Ramli, MS

Ketua Program
Dr. Sasa Djuarsa Sendjaja

Sekretaris Bidang Studi
Drs. Johannes Sutoyo, MA

Tanda Tangan

.....

.....

.....

.....

.....

.....

DAFTAR ISI

| | |
|---|----|
| KATA PENGANTAR | ix |
| Bab | |
| I. PENDAHULUAN | 1 |
| Latar Belakang Masalah | |
| Masalah Penelitian | |
| Tujuan Penelitian | |
| Kegunaan Penelitian | |
| Kerangka Konseptual dan Teori | |
| Metode Penelitian | |
| II. MENGUATNYA PERANAN BIROKRASI DALAM PERSEPEKTIF SEJARAH DAN PEMBANGUNAN | 34 |
| Masa Pra Orde Baru | |
| Masa Orde Baru: Birokrasi Mendominasi | |
| Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan | |
| Pendahuluan | |
| Model Pembangunan | |

Model dan Pendekatan Pembangunan
Ekonomi Politik Menjelang Orde Baru
Model Pembangunan Ekonomi dan Pelaksanaannya
Implikasi Sosial dan Politik Pembangunan
Administrasi Pembangunan Orde Baru
 Peringkat Konseptual
 Peringkat Aplikasi
Birokrasi yang Dominan: Konteks Bagi Kiprah
LPSM

| | | |
|------|--|----|
| III. | DESKRIPSI DAN PEMBAHASAN LPSM SECARA UMUM DAN STUDI KASUS LPSM BINA SWADAYA | 79 |
|------|--|----|

Tinjauan Umum LPSM

 Desentralisasi Pembangunan
 Pendekatan/Strategi LPSM dalam Pembangunan
 Masyarakat
 Hubungan LPSM Utara dengan LPSM Selatan
 Tinjauan Umum Masyarakat LPSM di Indonesia
Studi Kasus LPSM Bina Swadaya: Mencari
Keseimbangan antara Idealisme dan
Profesionalisme

 Tinjauan Historis

 Filosofi Kerja Bina Swadaya

 Struktur Organisasi Bina Swadaya

 Profil Strategi Promosi Kelompok Swadaya Masyarakat

Kerjasama dengan Pihak Ketiga
Program Perhutanan Sosial (Social Forestry)
Program Pengembangan Wilayah
Bina Swadaya sebagai Administrator Pembangunan
di Luar Birokrasi Formal

| | | |
|-----|--------------------------------|-----|
| IV. | KESIMPULAN DAN SARAN | 161 |
| | Kesimpulan | |
| | Saran-Saran | |
| | KEPUSTAKAAN | 170 |

DAFTAR GAMBAR

Gambar

1. Posisi Teoritis LPSM dalam Administrasi Pembangunan . . . 12
2. Struktur Organisasi LPSM Bina Swadaya 118
3. Model Usulan Peranan LPSM dalam Administrasi
Pembangunan 160

KATA PENGANTAR

Bila kita mengamati fenomena pembangunan di negara-negara berkembang termasuk Indonesia, maka akan tampak suatu kenyataan bahwa birokrasi pemerintah sangat mendominasi administrasi pembangunan baik menyangkut perencanaan maupun pelaksanaan program-program pembangunan. Akibatnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan sangat kurang, padahal subyek pembangunan adalah masyarakat itu sendiri sebagai individu maupun kelompok.

Bertolak dari kenyataan di atas kita menaruh harapan terhadap kehadiran LPSM/LSM (Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat/Lembaga Swadaya Masyarakat) yang di dunia Barat dikenal dengan sebutan NGO (Nongovernmental Organizations). Secara teoritis mereka memiliki potensi untuk mengimbangi administrasi pembangunan birokrasi formal pemerintah yang cenderung bersifat sentralistis karena, per definisi, LPSM/LSM lebih mengutamakan keswadayaan masyarakat. Dalam perkembangannya ternyata LPSM juga mendapat kritik yang menggugat eksistensinya sebagai lembaga yang mengutamakan keswadayaan masyarakat.

Kontroversi mengenai peranan LPSM dalam administrasi

pembangunan inilah yang menjadi fokus penelitian saya. Persoalan yang hendak dibahas adalah sejauhmana LPSM menjadi protagonis terhadap administrasi pembangunan yang sentralistis oleh birokrasi pemerintah di Indonesia.

Melalui kata pengantar ini saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada semua pihak yang telah memberikan andil dalam proses penyelesaian tesis ini. Syukur ke hadirat Allah yang maha tinggi yang telah berkenan menolong hambaNya untuk menyelesaikan penulisan tesis ini. Saya juga ingin berterimakasih kepada Bapak Dr. Azhar Kasim, MPA yang telah menjadi pembimbing utama dalam penulisan tesis ini. Meskipun beliau sibuk, namun tetap memberikan perhatian yang simpatik dalam proses bimbingan. Terima kasih yang tulus juga saya sampaikan kepada Bapak Prof. Dr. John S. Nimpoeno, Dipl. Psy. baik dalam kedudukannya sebagai pembimbing II maupun sebagai Koordinator Pascasarjana KPK UI-UNPAR. Dukungan dan bimbingannya sungguh menjadi sumber semangat dan inspirasi bagi penulis. Kepada Bapak Dr. Paulus Wirutomo sebagai Ketua Sidang dalam ujian, Bapak Prof. Dr. Rusli Ramli, MS sebagai pembaca tesis dan Bapak Dr. Sasa Djuarsa Sendjaja sebagai Ketua Program dan Bapak Drs. Johannes Sutoyo, MA sebagai Sekretaris Program Studi saya haturkan limpah terima kasih.

Pada kesempatan ini saya menghaturkan limpah terima kasih kepada Rektor Universitas Katolik Parahyangan Bandung Bapak Dr. Pande Raja Silalahi dan Dekan FISIP UNPAR Bapak Drs. Hasan Mustafa, MS yang telah mengizinkan saya untuk menempuh pendidikan

pascasarjana ini. Saya juga berterima kasih kepada Bapak Dr. A Koesdarminta, mantan Rektor UNPAR yang juga telah berjasa untuk Program Pascasarjana KPK UI-UNPAR. Kepada Bapak Drs. Bambang Ismawan, MS sebagai Direktur LPSM Bina Swadaya saya haturkan limpah terima kasih atas bantuannya.

Kepada Ayah dan Ibu dan saudara/i yang telah memberikan dukungan dengan doa saya haturkan limpah terima kasih. Kepada istriku Venny dan puteri kesayanganku Nona Angel yang senantiasa mendoakan tesis suami dan papanya saya ucapkan terima kasih secara khusus. Juga untuk saudara Kris yang meminjamkan komputernya kepada penulis saya haturkan limpah terima kasih. Masih banyak lagi nama-nama yang telah berjasa bagi penulis yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu di sini. Tuhan kiranya memberkati mereka semuanya. Biarlah pekerjaan hambaNya yang sederhana ini dapat menjadi kemuliaan bagi NamaNya.

Jakarta, Agustus 1992

Jemadu Aleksius

pascasarjana ini. Saya juga berterima kasih kepada Bapak Dr. A Koesdarminta, mantan Rektor UNPAR yang juga telah berjasa untuk Program Pascasarjana KPK UI-UNPAR. Kepada Bapak Drs. Bambang Ismawan, MS sebagai Direktur LPSM Bina Swadaya saya haturkan limpah terima kasih atas bantuannya.

Kepada Ayah dan Ibu dan saudara/i yang telah memberikan dukungan dengan doa saya haturkan limpah terima kasih. Kepada istriku Venny dan puteri kesayanganku Nona Angel yang senantiasa mendoakan tesis suami dan papanya saya ucapkan terima kasih secara khusus. Juga untuk saudara Kris yang meminjamkan komputernya kepada penulis saya haturkan limpah terima kasih. Masih banyak lagi nama-nama yang telah berjasa bagi penulis yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu di sini. Tuhan kiranya memberkati mereka semuanya. Biarlah pekerjaan hambaNya yang sederhana ini dapat menjadi kemuliaan bagi NamaNya.

Jakarta, Agustus 1992

Jemadu Aleksius

A B S T R A K

Suatu kenyataan yang hampir terdapat di semua negara berkembang yaitu dominasi birokrasi pemerintah pada semua tingkatan dalam proses administrasi pembangunan baik yang menyangkut perencanaan maupun pelaksanaan dan evaluasi program-program pembangunan. Akibatnya masyarakat yang kedudukan sosial ekonominya lemah tidak memiliki akses untuk ambil bagian dalam proses pembangunan. Karena itu orang memberi perhatian dan sekaligus menaruh harapan pada organisasi-organisasi nonpemerintah seperti LPSM (Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat) yang, per definisi, mampu menggerakkan partisipasi masyarakat bawah dalam pembangunan.

Permasalahan utama yang dibahas dalam tesis ini melihat peranan dan posisi LPSM dalam proses administrasi pembangunan. Peranan itu dilihat sebagai hasil interaksi LPSM dengan kekuatan-kekuatan dalam lingkungannya. Peneliti juga memberi perhatian terhadap dinamika internal kelembagaan LPSM, karena asumsi yang digunakan adalah bahwa LPSM tidak hanya ditentukan oleh kekuatan-kekuatan eksternal tetapi juga secara aktif mengembangkan

organisasinya.

Karena perspektif utama yang digunakan dalam tesis ini adalah administrasi pembangunan, maka secara teoritis LPSM dilihat sebagai organisasi yang memiliki potensi untuk mengembangkan apa yang disebut "development administration as institution-building". Karena LPSM senantiasa berinteraksi dengan lingkungannya, maka konsep keterkaitan antar organisasi (interorganizational linkages) juga digunakan.

Temuan pokok dalam penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun LPSM dapat mengembangkan aspek kelembagaan administrasi pembangunan dalam menghadapi kelompok sasarannya, namun perkembangan organisasinya yang semakin besar dan mandiri sebagai tuntutan eksternal dan dinamika internal dapat menciptakan kendala-kendala yang mengurangi posisinya secara teoritis sebagai protagonis birokrasi pemerintah yang justru ingin diperbaikinya.

Berdasarkan temuan di atas, maka peneliti menyarankan kepada LPSM untuk mulai menerapkan kebijakan desentralisasi dengan memberikan wewenang yang seluas-luasnya kepada unit-unit lapangannya yang berinteraksi secara langsung dengan kelompok sasarannya. Tujuannya adalah supaya LPSM tetap dekat dengan kelompok sasarannya sehingga dapat mengerakkan keswadayaan dan partisipasi mereka dalam berbagai program pembangunan.

Kepada pemerintah disarankan agar memberi kesempatan kepada LPSM untuk mewujudkan peranannya dalam mendukung administrasi pembangunan birokrasi formal. Menciptakan berbagai regulasi terhadap LPSM hanya akan membatasi ruang gerak LPSM dalam

mewujudkan kontribusinya bagi pembangunan nasional.

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Apabila kita mengamati proses pembangunan di negara-negara berkembang pada umumnya, maka kita akan menemukan ciri-ciri pokok yang sama. Salah satu dari ciri yang sama itu adalah kenyataan bahwa dalam proses pembangunannya mereka sangat mengutamakan pertumbuhan ekonomi dengan merekayasa sektor-sektor kehidupan sosial lainnya demi mencapai tujuan tersebut. Implikasi dari strategi pembangunan seperti itu adalah semakin kuatnya peranan pemerintah atau birokrasi dalam perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan.

Mobilitas sosial ekonomi sebagai akibat proses modernisasi dan industrialisasi pada gilirannya memunculkan apa yang disebut "revolution of rising expectations". Perkembangan tuntutan masyarakat jauh lebih pesat daripada kemampuan sistem ekonomi dan

politik untuk melayaninya. Karena itu muncul gagasan mengenai desentralisasi pembangunan sehingga pendekatan "top-down planning" yang diterapkan oleh pemerintah pusat perlu dilengkapi dan diimbangi dengan pendekatan "bottom-up planning". Salah satu aspek dari desentralisasi pembangunan adalah memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM) atau yang di dunia Barat dikenal dengan sebutan Non-Governmental Organizations (NGO) untuk menjadi agen pembangunan yang diharapkan dapat menggerakkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan¹.

LPSM secara teoritis memang berpotensi untuk menjadi agen pembangunan alternatif karena ciri-ciri kelembagaan yang dimilikinya seperti tidak mengejar keuntungan, birokrasi yang sederhana, fleksibel dan sentuhan kemanusiaan terhadap kelompok sasaran. Namun dalam kenyataannya banyak peneliti sosial yang masih meragukan apakah berbagai idealisme itu benar-benar terwujud.

Di samping beroperasi dalam konteks birokrasi yang kuat LPSM di Indonesia juga tidak mungkin dapat dilepaskan dari konteksnya sendiri yaitu masyarakat atau komunitas LPSM (NGO) pada level nasional maupun internasional. LPSM di negara-negara

¹ G. S. Cheema and D. A. Rondinelli, "Implementing Decentralization Policies: An Introduction" dalam Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries diedit oleh G. S. Cheema dan G. A. Rondinelli (California: Sage Publications Inc., 1983), hal. 18.

berkembang seperti Indonesia menjalin hubungan yang erat dengan LPSM internasional yang berasal dari negara-negara industri maju untuk mendapatkan bantuan dana dan sumberdaya lainnya guna membiayai program-program pembangunan yang dirancangnya. Bantuan dari LPSM internasional tidak hanya berupa dana tetapi juga mencakup pengembangan sumberdaya manusia, teknologi dan manajemen profesional. LPSM dari negara-negara berkembang pada gilirannya akan memberikan laporan berupa pertanggungjawaban atas penggunaan bantuan yang diberikan. Dengan sendirinya hubungan timbal balik ini memunculkan berbagai implikasi yang berpengaruh terhadap keberadaan dan kiprah kedua pihak. Kenyataan ini turut melatarbelakangi berperasinya LPSM di Indonesia dengan berbagai program pembangunannya.

Bersamaan dengan semakin kompleksnya masalah pembangunan nasional dan semakin tingginya tuntutan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, bertambah pula jumlah LPSM/LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) yang melibatkan diri dalam pembangunan. Mereka bergerak dalam berbagai sektor pembangunan seperti pembangunan desa, koperasi kredit, industri kecil, lingkungan hidup, kesehatan preventif, kehutanan, agribisnis, peternakan, perikanan, teknologi tepat guna, perlindungan konsumen dan hak azasi manusia. LPSM tidak hanya bervariasi dari segi sektor pembangunan yang ditekuninya tetapi juga dari segi ukuran atau skala organisasi. Secara umum dikenal dua macam LPSM yaitu yang besar atau sering dikenal dengan sebutan BINGO (Big Nongovernmental Organization) dan yang berskala kecil yaitu LINGO

(Little Nongovernmental Organization). Pada umumnya disepakati bahwa yang menentukan besar kecilnya suatu LPSM, antara lain, ditentukan oleh luasnya spektrum program pembangunan yang dilaksanakannya, jumlah staf yang besar (biasanya ratusan) dan cakupan wilayah operasi dan kelompok sasaran. LPSM besar biasanya beroperasi secara nasional dan bergerak dalam berbagai bidang kegiatan pembangunan, sedangkan LPSM kecil hanya beroperasi dalam suatu wilayah atau lokal yang terbatas dan spektrum kegiatannya pun tidak terlalu bervariasi.

Dalam perkembangan yang terakhir LPSM juga menjalin kerjasama yang erat dengan dunia bisnis atau para konglomerat. Tujuan kerjasama ini adalah menjadikan LPSM sebagai jembatan penghubung antara kelompok masyarakat yang berekonomi kuat dan memiliki modal dengan kelompok masyarakat yang berekonomi lemah. Karena itu untuk memahami konseptualisasi peranan LPSM dalam pembangunan kerjasama dengan lingkungan bisnis ini patut mendapat perhatian yang proporsional.

Akhirnya lingkungan operasi suatu LPSM tidak bisa dilepaskan dari dinamika internalnya yang antara lain mencakup kondisi kesejarahannya, wawasan profesional, strategi yang ditempuh untuk mengembangkan keswadayaan, program-program yang dilaksanakan, hubungan dengan kekuatan-kekuatan eksternal dsbnya. Peneliti mengakui bahwa lingkungan strategi dan operasi LPSM jauh lebih kompleks daripada apa yang dikemukakan di atas, tetapi karena berbagai keterbatasan yang ada, maka penelitian

mengasumsikan bahwa pemahaman tentang peranan suatu LPSM hendaknya bertolak dari kondisi pembangunan nasional secara makro, komunitas LPSM nasional dan internasional serta dinamika internal LPSM itu sendiri.

Dengan menggunakan asumsi ini maka peneliti dapat merumuskan beberapa masalah penelitian yang menjadi fokus dalam keseluruhan proses penelitian ini. Bina Swadaya, demikian nama dari LPSM yang dijadikan studi kasus dalam penelitian ini, ditempatkan dalam perspektif seperti yang telah disebutkan di atas.

Masalah Penelitian

Bertolak dari latarbelakang permasalahan di atas, maka peneliti merumuskan beberapa masalah penelitian:

Pertama, bagaimana administrasi pembangunan nasional di Indonesia selama pemerintahan Orde Baru menciptakan peluang bagi keikutsertaan lembaga-lembaga nonpemerintah seperti LPSM dalam pembangunan?

Kedua, bagaimana pengaruh NGO donor (NGO Utara) terhadap perkembangan kelembagaan atau keorganisasian LPSM di negara-negara berkembang khususnya LPSM Bina Swadaya?

Ketiga, bagaimana peranan LPSM Bina Swadaya dalam pembangunan yang dilihat sebagai perwujudan hubungan eksternal organisasi dan dinamika internalnya? Dalam konteks ini LPSM tidak dilihat sebagai organisasi yang pasif tetapi aktif dalam

menanggapi lingkungannya.

Tujuan Penelitian

Pertama, membahas suatu tinjauan tentang tradisi dominasi pemerintah atau birokrasi di Indonesia sejak zaman kolonial sampai periode pemerintahan Orde Baru. Secara lebih ekstensif dominasi birokrasi itu dalam masa Orde Baru dilihat sebagai implikasi dari strategi pembangunan yang menekankan pertumbuhan ekonomi. Dominasi birokrasi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang sentralistis diasumsikan sebagai konteks makro yang menciptakan peluang bagi eksistensi dan operasi LPSM dalam pembangunan. Dengan asumsi ini maka peranan LPSM dalam pembangunan hendaknya dipahami dalam konteks lingkungan makro tersebut. Sebagian besar data untuk uraian yang bersifat deskriptif ini diperoleh melalui studi literatur yang relevan.

Kedua, membahas persoalan-persoalan yang terdapat dalam hubungan antara LPSM(NGO) negara-negara industri maju yang biasanya berfungsi sebagai donor dana dengan LPSM di negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Ini merupakan hal yang tidak dapat diabaikan bila kita menginginkan pemahaman yang utuh tentang peranan LPSM di Indonesia. Data untuk tujuan ini di dapat lewat studi dokumen dan wawancara dengan tokoh-tokoh yang dianggap mengetahui masalah ini.

Ketiga, mencari eksplanasi terhadap peranan LPSM dalam pembangunan sebagai refleksi dari hubungan eksternal dan dinamika internalnya. LPSM tidak hanya dideterminasi oleh lingkungan eksternalnya tetapi juga secara aktif mewujudkan pilihan-pilihannya. Artinya, LPSM sebagai agen pembangunan tidak hanya secara pasif menunggu proyek atau program pembangunan yang diberikan oleh pemerintah tetapi secara kreatif merumuskan programnya sendiri untuk menggerakkan swadaya masyarakat dalam pembangunan. Untuk tujuan ini peneliti melakukan observasi langsung di LPSM Bina Swadaya, mengadakan wawancara mendalam dengan Direktur Bina Swadaya, para pimpinan divisi serta para pegawai. Wawancara ini dimaksudkan untuk memperoleh konfirmasi mengenai berbagai data yang diperoleh dari dokumen dan laporan tertulis yang dikeluarkan oleh Bina Swadaya baik secara berkala maupun untuk kepentingan-kepentingan tertentu.

Kegunaan Penelitian

Pertama, melalui penelitian ini diharapkan kita dapat mengidentifikasi berbagai kelemahan yang ada dalam administrasi pembangunan di Indonesia dalam pemerintahan Orde Baru di mana penekanan berlebih-lebihan pada aspek pertumbuhan dan pengendalian yang berlebih-lebihan dari pusat tidak mampu merangsang masyarakat dalam pembangunan. Implikasi ini menciptakan peluang bagi LPSM untuk

mewujudkan pengembangan keswadayaan masyarakat dalam pembangunan sesuai dengan idealismenya.

Kedua, dalam kaitan dengan pertanyaan penelitian yang kedua tesis ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap teori-teori yang berkaitan dengan pengaruh tekanan lingkungan eksternal suatu organisasi terhadap perkembangan kelembagaan organisasi tsb. Dalam penelitian ini ingin dilihat pengaruh tekanan NGO internasional terhadap usaha LPSM di negara berkembang untuk menggali sumber dana dari dalam negeri.

Ketiga, dalam literatur tentang administrasi pembangunan sering dikemukakan bahwa LPSM memiliki potensi untuk mengembangkan pembangunan yang menekankan swadaya rakyat untuk mengimbangi berbagai kelemahan struktur birokrasi formal. Tetapi dalam penelitian akan ini ditunjukkan bahwa potensi itu tidak dapat dengan sendirinya diwujudkan karena kendala-kendala eksternal dan internal kelembagaan, apalagi kalau organisasi LPSM bertambah menjadi besar dan kompleks.

Kerangka Konseptual dan Teori

Persoalan teoritis yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah menentukan peranan atau posisi LPSM dalam kerangka administrasi pembangunan yang lebih luas. Untuk itu diperlukan suatu konseptualisasi yang akan menerangkan kepada kita tentang

kontribusi yang secara teoritis dapat diberikan oleh LPSM dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan terutama yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat kecil. Salah satu aspek yang penting dalam administrasi pembangunan adalah aspek institusional (development administration as institution-building)². Dalam administrasi pembangunan aspek institusional yang perlu diperhatikan adalah pembinaan institusi politik, institusi ekonomi, institusi sosial, pendidikan, dsbnya. Dikatakan bahwa proses pembaharuan dan pembangunan juga merupakan suatu proses pembinaan institusi-institusi di dalam masyarakat yang baru dan bahkan mungkin penghapusan institusi-institusi masyarakat yang lama. Sebagai ilustrasi, LPSM Bina Swadaya menciptakan kebiasaan menabung di kalangan masyarakat ekonomi lemah yang menjadi kelompok sasarannya melalui pembentukan Usaha Bersama (UB) yang merupakan organisasi yang dibentuk atas swadaya masyarakat sendiri dengan kegiatan utamanya adalah menabung dan meminjam di bawah bimbingan petugas LPSM. Institusi sosial ekonomi yang baru ini dimaksudkan untuk menghilangkan kebiasaan bergantung pada rentenir atau lintah darat yang sangat menekan rakyat kecil.

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo, dalam proses pembangunan sebagai suatu proses perubahan sosial secara menyeluruh dirasakan penting sekali peranan organisasi-organisasi tertentu yang mampu

² Lihat Bintoro Tjokroamidjojo, Pengantar Administrasi Pembangunan, (Jakarta: LP3ES, 1974), hal. 68

mengintroduksikan, memelihara dan bahkan mempertahankan pembaharuan-pembaharuan sosial maupun fisik. Pembangunan institusi ini dijadikan alat untuk mendorong perubahan-perubahan ke arah kemajuan yang lebih dikehendaki.

LPSM sebagai salah satu agen pembangunan di luar birokrasi pemerintah pada dasarnya memiliki potensi untuk mengembangkan institusi-institusi dalam masyarakat yang dapat mendorong kemajuan sosial ekonomi. Dalam kasus LPSM Bina Swadaya, misalnya, strategi pembentukan Kelompok Usaha Bersama pada tingkat grassroots dimaksudkan untuk mengembangkan aspek-aspek institusional yang berkaitan dengan pengembangan sumberdaya manusia, penataan organisasi atau kelembagaan untuk wadah kerjasama, pemupukan modal swadaya, pengembangan usaha dan penyediaan informasi yang tepat guna sesuai dengan kebutuhan kelompok swadaya dengan berbagai tingkat perkembangannya.

Administrasi pembangunan yang dipahami sebagai proses perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan merupakan instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam model atau strategi pembangunan. Karena arti dari administrasi pembangunan adalah proses pelaksanaan dari rangkaian kegiatan yang bersifat pertumbuhan dan berencana menuju modernitas dalam berbagai aspek kehidupan bangsa dalam rangka "nation-building"³.

³ S.P. Siagian, Administrasi Pembangunan (Jakarta: Gunung Agung, 1972) yang dikutip dalam Bintoro Tjokroamidjojo, ibid., hal. 14.

Tentu saja agen utama yang melaksanakan administrasi pembangunan adalah birokrasi pemerintah dengan seluruh aparatnya dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah. Pendekatan utama yang dilakukan oleh pemerintah dalam proses administrasi pembangunan bersifat top-down di mana pengendalian pemerintah pusat terhadap daerah sangat kuat. Proses pemerataan pembangunan diharapkan terjadi melalui mekanisme "trickle down effect" di mana sektor-sektor ekonomi yang mengalami kemajuan seperti industri diharapkan akan menghasilkan "tetesan ke bawah" (spill over) bagi sektor-sektor yang kurang maju seperti pertanian. Dengan demikian pendekatan ini kurang menekankan partisipasi dan keswadayaan masyarakat dalam pembangunan.

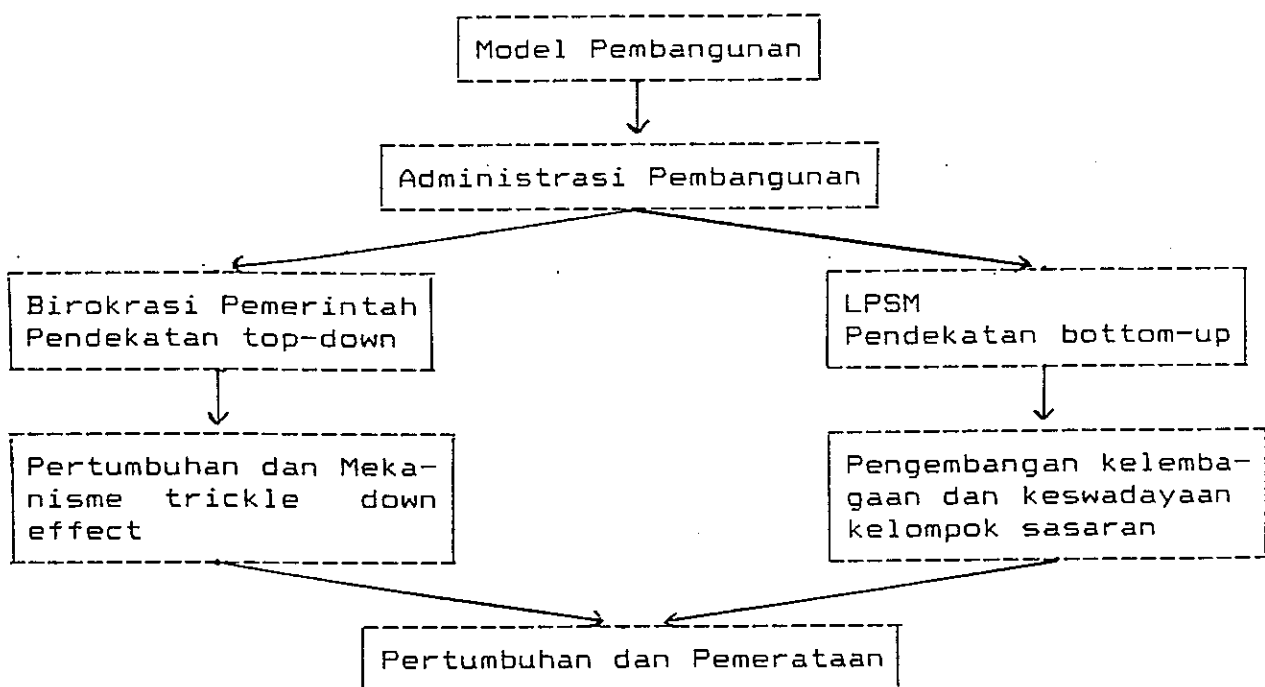
Agen pembangunan lain yang berada di luar struktur formal birokrasi pemerintah adalah LPSM sebagai lembaga yang memusatkan perhatian pada pengembangan keswadayaan masyarakat dalam pembangunan. Seperti telah disinggung sebelumnya LPSM berpotensi mengembangkan administrasi pembangunan khususnya yang menyangkut pengembangan aspek kelembagaan dalam masyarakat. David C. Korten menyebutnya sebagai *people-centered development* atau pembangunan yang berpusat pada rakyat. Dalam kasus LPSM Bina Swadaya pengembangan aspek keswadayaan mencakup pengembangan sumberdaya manusia, pengembangan kelembagaan tata cara berorganisasi, pemupukan modal, pengembangan usaha dan penyediaan informasi.

Meskipun LPSM memilih pendekatan yang berbeda dari birokrasi pemerintah, namun kehadirannya tidak pernah dimaksudkan

untuk mengganti atau atau meniadakan peranan birokrasi pemerintah. Namun diharapkan kedua pihak saling melengkapi sehingga tercipta suatu pola kemitraan yang satu dalam tujuan tetapi berbeda dalam strategi administrasi pembangunan yang dilaksanakan. Kemitraan antara birokrasi dan LPSM diharapkan

GAMBAR 1

POSISI TEORITIS LPSM DALAM ADMINISTRASI PEMBANGUNAN



dapat menciptakan suatu keadaan di mana pertumbuhan ekonomi diikuti oleh pemerataan hasil-hasil pembangunan. Konseptualisasi peranan LPSM dalam melengkapi administrasi pembangunan pemerintah dapat divisualisasikan melalui gambar 1 di atas.

Bagaimanapun LPSM sebagai administrator pembangunan di luar

birokrasi formal pemerintah tidak beroperasi dalam situasi yang vakum. Artinya, LPSM senantiasa bergerak dalam konteks tertentu. Seperti yang dikatakan oleh Bintoro Tjokroamidjojo, metodologi yang dikembangkan untuk pembangunan kelembagaan dilakukan melalui pengembangan dan berfungsinya variabel-variabel dari lembaga tersebut. Sayangnya Bintoro hanya menyebutkan unsur-unsur internal dari lembaga tersebut seperti kepemimpinan, doktrin, program, sumberdaya dan struktur intern lembaga semacam LPSM⁴. Padahal dalam kenyataannya LPSM juga dipengaruhi interaksinya dengan para donatur atau NGO internasional dari negara-negara maju. Karena itu dalam tesis ini lingkungan eksternal LPSM dalam mengembangkan aspek "institution building" dari administrasi pembangunan mencakup birokrasi pemerintah dengan administrasi pembangunannya yang dominan, NGO internasional dan dinamika internal keorganisasian LPSM itu sendiri. Pembahasan interaksi LPSM dengan lingkungannya ini dimaksudkan untuk melihat sejauhmana teori yang mengatakan bahwa LPSM dapat menjadi protagonis birokrasi pemerintah dalam administrasi pembangunan dapat diterima atau perlu dimodifikasi sesuai dengan kenyataan yang ditemukan di lapangan.

Konsep pembangunan dalam penelitian ini didefinisikan secara longgar yaitu proses perubahan sosial yang terencana (planned or intended social changes) dari satu situasi sosial,

⁴ Bintoro Tjokroamidjojo, ibid., hal. 69

dalam pengertian yang seluas-luasnya, yang satu kepada situasi sosial yang lebih baik dan bernilai⁵.

Meskipun di sini ditekankan perubahan sosial yang terencana, namun pembangunan nasional pada gilirannya mencakup juga penanggulangan atas perubahan sosial yang tidak direncanakan atau dikehendaki (unplanned or unintended social changes). Sebagai ilustrasi, suatu negara yang dalam kurun waktu tertentu menekankan pertumbuhan ekonomi akan menghadapi masalah jurang perbedaan antara kaya dan miskin lantaran pemerataan yang diabaikan.

Ditinjau dari segi teori, pembangunan di Indonesia selama masa pemerintahan Orde Baru sangat berorientasi pada pertumbuhan ekonomi meskipun sejak awal 1980an perhatian ke arah pemerataan hasil-hasil pembangunan mulai diperhatikan dengan adanya apa yang disebut 8 jalur pemerataan. Model pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi sangat menekankan peningkatan produktivitas nasional melalui garis kebijakan peningkatan tabungan dan investasi bagi industrialisasi melalui massive capital-intensive investments (balanced growth) dan melalui sequential capital-intensive investments (unbalanced growth) dalam industri-industri kunci⁶. Tujuan umum dari pembangunan

⁵ Lihat Moelyarto Tjokrowinoto, Politik Pembangunan : Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi (Yogyakarta : Tiara Wacana Yogya, 1977), hal. 3.

⁶ Lihat Sofian Effendi et. al., Alternatif Kebijakan Administrasi: Suatu Analisis Retrospektif dan Prospektif, Seri Monografi FISIPOL UGM (Yogyakarta: FISIPOL UGM, 1989), hal. 5

tersebut adalah memaksimumkan pertumbuhan Produk Domestik Bruto dan targetnya adalah peningkatan dalam laju pertumbuhan kapital fisik⁷.

Menurut Henault dan Islam fokus administrasi pembangunan dari model pertumbuhan adalah penataan organisasi dan fungsi administrasi, mendorong berfungsinya sistem perencanaan, pengembangan teknik dan penyusunan anggaran, pengawasan keuangan serta pembiayaan dan pembinaan administrasi kepegawaian. Administrasi pembangunan ini berorientasi pada paradigma "klasik" seperti yang diungkapkan oleh Frederikson atau paradigma administrasi negara dari Nicholas Henry. Model birokrasi Weber yang rasional dan pengawasan yang ketat, prinsip "scientific management" dari Taylor dan fungsi "PODSCORB" dari Gullick dan Urwick juga memberikan pengaruh yang kuat. Tujuan pokok dari semua pemikiran para ahli administrasi negara yang disebutkan di atas adalah, menekankan efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang tinggi⁸.

Gagasan teoritis yang hendak disampaikan di sini adalah kenyataan bahwa orientasi teoritis administrasi pembangunan di atas yang digunakan oleh negara-negara berkembang termasuk Indonesia membawa implikasi yang tak terelakkan berupa penerapan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang bersifat center-

⁷ Ibid.

⁸ Ibid., hal. 6

down. Dengan kata lain pemerintah telah menerapkan pendekatan perencanaan pembangunan yang bersifat top-down. Dalam strategi perencanaan pembangunan yang demikian pemerintah dengan aparat birokrasinya dari pusat sampai ke daerah menjadi agen pembangunan yang utama dengan membiarkan kelompok masyarakat lapisan bawah sebagai pihak yang pasif dan nyaris tanpa inisiatif untuk mencari jalan keluar dari kemelut kemiskinan dan keterbelakangannya. Gejala birokrasi yang dominan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan terjadi bersamaan dengan melebarnya jurang perbedaan antara yang kaya dan miskin, kota dan desa, pertanian dan industri, sektor ekonomi tradisional dan modern.

Tesis ini menggunakan suatu penalaran (reasoning) bahwa eksistensi dan operasi LPSM sebagai agen pembangunan di luar birokrasi hendaknya dipahami dalam konteks administrasi pembangunan kita yang bersifat sentralistis atau top-down sehingga partisipasi dan inisiatif masyarakat dalam pembangunan sangat kurang. Dengan demikian asumsi teoritis yang bisa dirumuskan adalah kondisi atau lingkungan administrasi pembangunan nasional telah menciptakan peluang dan sekaligus tantangan bagi LPSM yang per definisi sangat mengutamakan partisipasi dan keswadayaan masyarakat dalam pembangunan. Meskipun peneliti mengakui bahwa kita tak dapat secara "taken for granted" menyimpulkan bahwa LPSM mampu menawarkan alternatif bagi birokrasi yang sentralistis atau perencanaan pembangunan yang bersifat top-down.

LPSM yang di dunia Barat paralel dengan apa yang disebut

"NGO" dapat diartikan sebagai organisasi atau lembaga nonpemerintah yang melibatkan diri dalam pembangunan masyarakat yang kedudukan sosial ekonominya lemah (miskin) khususnya di pedesaan melalui program-program pembangunan yang dirancangnya sendiri atau hasil kerjasama dengan pihak lain (pemerintah, dunia bisnis dan NGO donor/internasional) dengan semaksimal mungkin mengerahkan atau memanfaatkan sumberdaya primer yang dimiliki oleh kelompok sasarannya untuk meningkatkan taraf hidupnya dalam segala aspeknya⁷.

Dalam penelitian ini pengertian LPSM lebih mengacu pada organisasi atau lembaga yang biasanya berbentuk yayasan dengan aktivitas utama menggerakkan partisipasi masyarakat miskin dalam pembangunan. Di dalam masyarakat dan dunia media massa istilah yang lebih populer adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), namun dalam penelitian ini, sebagaimana penggunaan istilah itu di kalangan akademisi LSM kelompok sasaran dari LPSM. Di lingkungan LPSM Bina Swadaya sebutan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) sama artinya dengan LSM.

Instruksi Menteri Dalam Negeri no. 8/1990 kepada semua gubernur di Indonesia menggunakan nama LSM dalam arti suatu organisasi atau lembaga yang dibentuk oleh anggota masyarakat sebagai warganegara dan melakukan kegiatan dalam bidang-bidang

⁷ Definisi ini dirumuskan oleh peneliti berdasarkan berbagai literatur tentang NGO khususnya Konraad Verhagen, Self-Help Promotion: A Challenge to the NGO Community, (Amsterdam: Royal Tropical Institute, 1987), hal. 23

tertentu yang ditetapkan oleh organisasi atau lembaga tersebut sebagai ungkapan partisipasi rakyat dalam usaha meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Goran Hyden terdapat lima keuntungan dan kekuatan yang dimiliki oleh LPSM (NGO) yaitu: pertama, mereka lebih dekat dengan kaum miskin dan memiliki sentuhan kemanusiaan jika dibandingkan dengan birokrasi pemerintah yang berlapis-lapis dan kaku; kedua, staf LPSM biasanya memiliki motivasi yang tinggi dan berperilaku altruistik; ketiga, LPSM mampu beroperasi secara ekonomis; keempat, LPSM bersifat fleksibel yaitu suatu kualitas yang tidak dimiliki oleh birokrasi pemerintah dan yang berakar pada organisasinya yang relatif kecil dan struktur pengambilan keputusan yang desentralistik; kelima, independensi LPSM dari pemerintah yang menciptakan peluang untuk mengembangkan tuntutan untuk pelayanan umum dan mobilisasi sumberdaya sehingga membantu departemen pemerintah di wilayah pedesaan¹⁰.

Secara teoritis kita bisa membedakan tiga jenis fungsi atau peranan LPSM. Pertama, fungsi yang bersifat komplementer artinya LPSM berfungsi melakukan kegiatan-kegiatan pembangunan masyarakat dalam bidang, sektor atau daerah yang karena satu dan lain hal tidak digarap atau belum termasuk dalam program pembangunan pemerintah. Dalam konteks yang demikian, makin banyak

¹⁰ Goran Hyden, No Shortcuts to Progress, (Berkeley: University of California Press, 1983) yang dikutip oleh Peter Hannam, "Pengembangan Bentuk Pembangunan Alternatif : Pengalaman LSM Indonesia", Prisma no. 4 (Jakarta: LP3ES, 1983), hal. 4

dan luas kegiatan pembangunan yang dicakup dan ditangani oleh pemerintah, makin kecil ruang gerak LPSM sehingga makin kecil pula fungsinya untuk melakukan kegiatan pembangunan. Karena itu salah satu kondisi penting untuk berhasilnya kegiatan LPSM adalah adanya tingkat komplementaritas dalam fungsi dan daerah kegiatan yang akan digarap oleh pemerintah dan LPSM serta kepandaian LPSM dalam mengisi dan memanfaatkan kekosongan yang ada.

Kedua, LPSM dapat melakukan fungsi subsider atau peran tambahan dalam arti LPSM hanya berperan untuk menunjang atau memberi dukungan dan menjadi pelaksana dari program-program pembangunan pemerintah yang ada dan ditujukan dan ditujukan kepada kelompok-kelompok sasaran masyarakat yang telah menjalin hubungan baik dengan LPSM yang bersangkutan.

Ketiga, LPSM melakukan fungsi penghubung atau mediator yakni dalam hal lembaga-lembaga birokrasi dan program pemerintah tidak atau belum dapat menjangkau lapisan bawah dan sebaliknya jika masyarakat tingkat bawah tidak mungkin menjangkau atau memperoleh bantuan dan fungsi yang disediakan pemerintah, maka LPSM dapat berperan untuk menghubungkan atau menjadi perantara yang aktif antara masyarakat di tingkat bawah dengan pemerintah di tingkat atas. Dalam hal ini LPSM bisa memberikan masukan yang bermanfaat bagi perencanaan pembangunan pemerintah. LPSM juga dapat berfungsi sebagai mediator antara sektor bisnis (konglomerat) dengan rakyat kecil di mana LPSM dapat menyalurkan modal berupa kredit yang ditangani Bank Perkreditan Rakyat (BPR)

di bawah pengawasan LPSM.

Masalah teoritis yang relevan dengan tujuan penelitian ini adalah tipologi LPSM yang berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai, perkembangan kelompok sasaran dan dampaknya terhadap pengembangan swadaya masyarakat maupun pembangunan pada umumnya. Terdapat korelasi timbal balik antara tipe suatu LPSM dengan kelompok sasaran yang dipilih maupun tujuan yang hendak dicapai. Begitu pula tipologi itu berpengaruh pula terhadap efisiensi organisasi, efektivitasnya dalam menjangkau dan melayani kelompok sasaran maupun dampaknya pada pembangunan masyarakat¹¹.

Menurut van Heemst unsur-unsur tipologi LPSM adalah bentuk dan struktur kelembagaan, pola kepemimpinan, tujuan dan sasaran, strategi yang ditempuh, identifikasi dan hubungan dengan kelompok sasaran, komposisi umur dan kelas anggota, besaran dan tingkat operasi lembaga, program dan proyek serta sumberdaya yang menunjang kegiatan LPSM. Dalam penelitian ini tidak semua unsur-unsur ini dicari signifikansi empiriknya pada LPSM kasus¹².

Struktur organisasi yang digunakan oleh LPSM merupakan suatu keunggulan jika dibandingkan dengan birokrasi pemerintah karena sifatnya yang sederhana dan fleksibel sehingga bisa lebih cepat, efektif dan efisien dalam menangani program-program

¹¹ Unsur-unsur tipologi LPSM dikemukakan oleh Jan J. P. van Heemst, The Role of NGO in Development (The Hague: ISS, 1981) yang dikutip oleh Ismid Hadad, "Menampilkan Potret Pembangunan Berwajah Swadaya Masyarakat", Prisma no. 4 (Jakarta: LP3ES, 1983), hal. 16-24

¹² Jan J. P. van Heemst, ibid.

pembangunan. Tatkala organisasi LPSM bertumbuh semakin besar lantaran tuntutan profesionalisme dan kompleksitas serta pluralisme kegiatan maka struktur organisasi pun semakin kompleks dan hirarkis sejalan dengan kebutuhan yang dirasakan secara kelembagaan.

Sehubungan dengan ini LPSM besar mengalami apa yang disebut dilema kelembagaan LPSM. Artinya, kalau ia tetap bertahan dengan organisasinya yang kecil, maka kontribusinya juga kecil terhadap masyarakat yang dilayaninya dan pengembangan karier stafnya juga menjadi tidak jelas. Kalau ia membiarkan dirinya berkembang pesat, maka birokrasinya pun semakin kompleks dengan suatu implikasi eksistensial bahwa ia kehilangan kekhasan dan keunggulannya jika dibandingkan dengan birokrasi pemerintah.

Peranan kepemimpinan dalam LPSM sangat strategis sifatnya, apalagi dalam konteks budaya bangsa Indonesia yang masih bersifat patrimonial. Pimpinan LPSM biasanya juga pendiri dari LPSM tersebut dan mempunyai kharisma bagi lembaganya sehingga kehadirannya menjadi bersifat "indispensable". Figur pimpinan biasanya mempunyai hubungan yang erat dengan pemerintah dan sektor swasta untuk melakukan lobi guna mengadakan kerjasama atau konsultasi proyek tertentu.

Tujuan dan sasaran yang dirumuskan oleh LPSM sangat berpengaruh terhadap masyarakat yang menjadi kelompok sasarannya. Perumusan tujuan dan sasaran ini tentu saja mempunyai kualifikasi tersendiri karena tidak bersifat teknokratis atau birokratis

seperti yang terjadi dalam birokrasi pemerintah. Di samping itu kelompok sasaranlah yang menentukan prioritas kebutuhan yang segera ditangani. Perencanaan yang bersifat bottom up dengan semaksimal mungkin melibatkan kelompok sasaran adalah esensial bagi LPSM.

Yang dimaksud dengan strategi LPSM adalah pendekatan dan metode yang digunakan untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pencapaian tujuannya. Lingkungan yang dimaksud di sini adalah masyarakat pada umumnya, pemerintah, lembaga-lembaga donor asing dan komunitas LPSM itu sendiri.

Hubungan dengan kelompok sasaran merupakan aspek yang tidak boleh diabaikan oleh LPSM. Hubungan itu diawali dengan mengidentifikasi dan memilih kelompok sasaran atau partner kerja di lapangan. Proses identifikasi yang tepat dalam arti ada kesesuaian antara kemampuan LPSM dengan aspirasi serta kebutuhan pokok kelompok sasaran sangat menentukan keberhasilan dan citranya di mata masyarakat dan pemerintah. LPSM tentu saja memiliki kriteria tentang kelompok sasaran mana yang diprioritaskan.

Hubungan antara LPSM dengan kelompok sasarannya, baik yang individual maupun dalam kelompok (KSM) pada umumnya dapat dilihat dalam rangka memenuhi empat fungsi dan hakekat peranan LPSM yaitu sebagai motivator, komunikator, dinamisator, dan fasilitator. Yang dimaksud dengan motivator adalah menggali motivasi dan menumbuhkan kesadaran anggota kelompok tersebut akan masalah-masalah yang mereka hadapi, akan potensi sumberdaya yang dimiliki

serta prospek pemanfaatannya berdasarkan swadaya mereka sendiri. Komunikator berarti LPSM dapat mengamati, merekam dan menyebarkan aspirasi dan kebutuhan kelompok sasaran untuk bahan perumusan dan perencanaan program pembangunan yang menyangkut kepentingan mereka. Dinamisator diwujudkan dalam perintisan strategi dan metode pengembangan masyarakat yang belum dikenal oleh masyarakat setempat serta juga untuk memperkenalkan metode baru dan inovasi di bidang teknologi dan manajemen yang memang dibutuhkan oleh masyarakat setempat. Fungsi fasilitator dilakukan dengan pengadaan bantuan teknis seperti menyediakan bantuan dana, modal kerja, peralatan bahan baku, saluran pemasaran, dsbnya bagi kelompok-kelompok sasaran yang memerlukannya.

Komposisi kelas, umur dan tingkat pendidikan menentukan dayaguna LPSM dalam pembangunan yang berarti apakah para aktivis LPSM yang biasanya berasal dari kelompok elit menengah kota dengan gaya kehidupan kota memiliki empati dengan kehidupan masyarakat yang miskin dan terkebelakang khususnya di pedesaan yang serba sederhana. Dari pengalaman ternyata komitmen pribadi dan faktor motivasi pengabdian yang lebih menjamin efektivitas dan kontinuitas LPSM dalam memunaikan tugasnya, sedangkan faktor kecerdasan, keahlian dan pendidikan staf anggota LPSM hanya merupakan unsur sekunder dan penunjang.

Yang dimaksud dengan ukuran dan tingkat operasi LPSM adalah besar kecilnya program dan proyek LPSM yang ditentukan oleh cakupan wilayah, manajemen profesional dan perhitungan ekonomi yang cermat. Makin besar suatu LPSM di mana jumlah staf,

kegiatan, dan jaringan kelompok sasaran semakin bertambah biasanya dihadapkan dengan masalah organisasi manajemen dan komunikasi yang semakin rumit. Selain muncul masalah menutupi beban biaya-biaya tetap (overhead cost) yang kian meningkat juga sering diikuti kecenderungan pemecahan masalah melalui prosedur yang semakin birokratis yang akhirnya membawa dampak pada efisiensi dan efektivitas LPSM yang bersangkutan dalam menangani usaha pengembangan masyarakat.

Kegiatan suatu LPSM dengan program-programnya tentu saja harus didukung oleh sumberdaya finansial dan sumberdaya lainnya. Di samping sumberdaya keuangan diperlukan juga fasilitas gedung, peralatan, bantuan teknis tenaga asli, teknologi, bahan baku, saluran pemasaran, dan sebagainya. Sumber-sumber dana dan bantuan teknis untuk menunjang kegiatan LPSM bisa berasal dari sumber-sumber dalam negeri atau luar negeri seperti instansi pemerintah; kedutaan asing, perusahaan swasta, NGO internasional, yayasan bantuan sosial, badan-badan amal gereja, lembaga-lembaga dana pembangunan dan badan-badan internasional seperti PBB dsbnya. Bantuan dari pihak luar khususnya asing bisa menimbulkan masalah ketergantungan dan mengurangi otonomi LPSM. Karena itu LPSM besar berusaha untuk mengupayakan pembiayaan sendiri melalui berbagai cara seperti kontrak proyek pemerintah, peningkatan kemampuan kelembagaan LPSM dalam menggali dana sendiri, diversifikasi sumber dana, menggarap badan-badan ekonomi sebagai unit-unit penunjang pembiayaan program. Swasembada keuangan pada gilirannya menuntut suatu LPSM untuk meningkatkan efisiensi dan

menerapkan manajemen yang profesional. Tuntutan efisiensi dan profesionalisme yang diperlukan untuk menunjang kemandirian LPSM bisa menjadi bumerang bagi citra LPSM karena sering tidak sejalan dengan visi dan misi yang diembannya. Pendekatan yang partisipatif, fleksibilitas, pengembangan staf dan informalitas yang diperlukan LPSM untuk menunjang efektivitasnya sering dikorbankan demi memenuhi tuntutan organisasi secara kelembagaan.

Instrumen LPSM dalam mewujudkan pembangunan yang partisipatif adalah program dan proyek yang dilaksanakannya terhadap kelompok sasarannya. Yang perlu diperhatikan adalah sejauhmana pilihan program konsisten dengan tujuan organisasi, kebutuhan kelompok sasaran serta kemungkinan dampaknya terhadap pengembangan swadaya masyarakat.

Secara teoritis tujuan umum dari kegiatan LPSM adalah menggerakkan keswadayaan kelompok sasaran dalam pembangunan. Beberapa unsur yang telah disebutkan di atas merupakan faktor-faktor yang memberi kualifikasi atau karakteristik terhadap konsep keswadayaan yang mau dikembangkan oleh LPSM. Konsep keswadayaan itu antara lain dapat dievaluasi secara kualitatif dengan melihat, misalnya, partisipasi kelompok sasaran dalam program-program, atau sejauhmana program-program itu dapat menggerakkan atau memperluas kegiatan-kegiatan ekonomi kelompok sasaran.

Pembangunan keswadayaan juga bisa dilihat dari tingkat pemilikan atau penguasaan faktor-faktor produksi oleh kelompok

sasaran. Dengan kata lain apakah program-program yang dicanangkan oleh LPSM dapat membangun akses bagi kelompok sasaran terhadap proses-proses ekonomi seperti produksi dan distribusi (pasar).

Karena dalam kerangka konseptual ini kita bergerak dari satu level organisasi ke level organisasi yang lain (dari makro ke mikro) maka pendekatan yang konsisten untuk konseptualisasi seperti itu adalah multi-level approach to development problems. Menurut Willem Wolters konsep level of organizations dapat diterapkan kalau kita tidak secara eksklusif memusatkan perhatian pada satu level saja tetapi senantiasa mencari linkage atau keterkaitan antara satu level organisasi dengan level organisasi yang lain. Kita dituntut untuk memperhitungkan figurasi secara keseluruhan dari level-level organisasi yang relevan¹³. Dalam konteks penelitian ini peranan LPSM senantiasa dilihat dalam interaksinya dengan birokrasi pemerintah dengan administrasi pembangunannya, NGO internasional sebagai pemasok sumberdaya finansial dan sektor swasta nasional.

Konsep-konsep di atas cukup relevan untuk membahas masalah pembangunan dengan melihat pergeseran dalam centre of gravity dari satu level ke level organisasi yang lain serta kemunculan dan hilangnya pengaruh dari level-level tersebut. Kalau ke dalam model ini kita masukkan pengertian tentang jaringan keterkaitan atau networks of linkages dan hubungan antara organisasi kita

¹³ Lihat Willem Wolters, "Levels and Linkages: An Alternative Analytical Approach to Development Problems" dalam Netherland Review of Development Studies, vol. I (1987), hal. 39-54

dapat memunculkan pertanyaan tentang otonomi yang relatif dari satu level organisasi. Kalau organisasi pada level tertentu menjalin frekwensi hubungan yang tinggi dengan level organisasi yang lain maka kita katakan bahwa level organisasi itu memiliki otonomi relatif yang tinggi. Ini berkaitan dengan gejala monopoli dan tingkat kontrol yang lebih tinggi terhadap lingkungan. Jaringan keterkaitan yang meningkat antara level-level yang berbeda mengurangi otonomi yang relatif dari setiap level dan membatasi kemungkinan adanya kontrol. Dalam penelitian akan dibahas sejauhmana dominasi birokrasi pemerintah dalam administrasi pembangunan menciptakan peluang bagi LPSM untuk mewujudkan idealismenya dalam meningkatkan kesejahteraan kelompok sasarannya.

Dengan pendekatan atau model ini maka proses pengembangan keswadayaan yang dilakukan oleh LPSM dapat dilihat sebagai refleksi dari kompleksitas interaksi dan konfigurasi LPSM dengan berbagai levels of organizations yang terdapat dalam lingkungannya. Networks of linkages atau jaringan keterkaitan antara LPSM dengan kekuatan-kekuatan eksternal tidak terlepas dari dinamika internalnya dengan unsur-unsur yang sudah dipaparkan di atas. Tidak semua unsur tersebut ditelusuri dalam penelitian ini karena berbagai keterbatasan yang ada.

Metode Penelitian

Dalam metode penelitian diuraikan tentang asumsi dasar

yang digunakan oleh peneliti dalam memperlakukan satuan analisis yang dalam penelitian ini adalah organisasi atau lembaga LPSM. Karena asumsi teoritis penelitian menegaskan bahwa peranan LPSM hendaknya dipahami sebagai refleksi dari hubungan eksternal dan dinamika internalnya, maka secara metodologis peneliti memanfaatkan secara komplementer pandangan sistem struktural (system-structural view) dan pandangan aksi kolektif (collective action view) sehingga orientasi deterministik digabungkan dengan orientasi voluntaristik. Dalam pandangan sistem struktural struktur dilihat sebagai peranan dan posisi yang secara hirarkis disusun untuk mencapai fungsi sistem secara efisien. Perubahan dilihat sebagai proses membagi dan mengintegrasikan peranan-peranan untuk mengadaptasikan subsistem terhadap perubahan-perubahan dalam lingkungan, teknologi dan kebutuhan sumberdaya. Perilaku organisasi dideterminasi dan menghadapi kendala dan adaptif. Peranan pimpinan organisasi bersifat reaktif.

Pandangan aksi kolektif melihat struktur sebagai komunitas dan jaringan dari kelompok-kelompok yang semi otonom yang terlibat dalam suatu kompleksitas interaksi untuk memodifikasi dan mengkonstruksikan lingkungan kolektif, peraturan dan pilihan. Perubahan dilihat sebagai hasil tawar-menawar kolektif, kolektif, dan negosiasi dan kompromi melalui proses penyesuaian semua pihak. Peranan pimpinan organisasi bersifat interaktif.

Kedua pandangan ini tidak mesti dipertentangkan tetapi bisa digabungkan dengan menggunakan prinsip konstruksi sosial dan prinsip totalitas dari Benson. Prinsip konstruksi sosial

menegaskan bahwa suatu organisasi sebagai bagian dari dunia sosial selalu dalam keadaan menjadi atau "state of becoming". Karena itu kita perlu melihat melalui mekanisme-mekanisme apa suatu organisasi dikonstruksi, dipertahankan, dan direproduksi dan terus-menerus direkonstruksi. Ini adalah pandangan voluntaristik. Tetapi Benson juga menunjukkan bahwa proses-proses yang menjelaskan kemunculan dan pembubaran organisasi terjadi dalam struktur sosial yang ada yang menjadi kendala bagi tindakan organisasi. Ini adalah pandangan yang bersifat deterministik.

Prinsip analisis dialektis yang kedua adalah prinsip totalitas yang menyatakan suatu komitmen untuk mempelajari penataan sosial (social arrangements) sebagai keseluruhan yang kompleks dan saling terkait dengan bagian-bagian yang tidak sepenuhnya otonom (partially autonomous parts). Jadi di satu pihak organisasi dilihat sebagai satuan yang terkait dengan konteks sosial di mana ia berada, dan di lain pihak organisasi dilihat sebagai satuan yang mampu melakukan tindakan yang lahir dari kehendaknya sendiri. Ini adalah pandangan yang bersifat voluntaristik¹⁴.

Sintesis berbagai paradigma di atas secara oportunistik digunakan untuk keperluan penelitian ini di mana peneliti bergerak dari satu level organisasi ke level organisasi yang lain. LPSM dilihat sebagai organisasi yang beroperasi dalam

¹⁴ Uraian metode penelitian ini diambil dari W. Graham Astley dan Andrew H. van de Ven, "Central Perspectives and Debates in Organization Theory" dalam Administrative Science Quarterly no. 28 (Juni, 1983), hal. 245-273

konteks makro organisasi yaitu suatu negara yang sedang membangun. Tetapi LPSM tidak bersikap pasif dalam menghadapi lingkungannya tetapi senantiasa aktif dalam suatu kompleksitas interaksi yang dinamis untuk mengembangkan dirinya.

Sebagian besar analisis dalam penelitian ini bersifat deskriptif. Hubungan-hubungan yang ada tidak direduksi ke dalam variabel-variabel sehingga pilihan yang utama adalah analisis yang bersifat kualitatif.

Karena tujuan penelitian hanyalah upaya konseptualisasi dan bukan generalisasi, maka metode yang digunakan adalah studi kasus. Sebagai studi kasus maka harapan yang bisa dicapai adalah memunculkan gejala atau temuan yang menarik yang terjadi dalam realitas atau alam empiris yang selanjutnya bisa melahirkan inspirasi guna melakukan penelitian lebih lanjut.

Pemilihan kasus didasarkan pada apa yang disebut *purposive sampling* atau *qualitative sampling* yaitu pemilihan sampel didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang bersifat kualitatif atas sampel tersebut. Menurut M.Q. Patton logika *sampling* kualitatif sangat berbeda dari logika *sampling* probabilistik. Kekuatan *sampling* statistik tergantung pada seleksi sampel yang benar-benar acak dan representatif sehingga menghasilkan generalisasi yang dapat dipercaya. Kekuatan *purposive sampling* terletak dalam hal memilih kasus-kasus yang kaya informasi atau *information rich cases* yang dieksplorasi secara mendalam. Dari kasus yang kaya informasi orang dapat mempelajari hal-hal yang bersifat strategis untuk tujuan

penelitian¹⁵.

LPSM Bina Swadaya yang dijadikan sebagai studi kasus dalam penelitian ini dipilih dengan alasan bahwa LPSM ini mempunyai spektrum kegiatan yang sangat bervariasi, mempunyai jumlah staf yang relatif besar, pengalaman yang luas dan jaringan kerja yang luas pada level nasional maupun internasional.

Karena fokus penelitian ini adalah memberi kualifikasi terhadap peranan LPSM dalam hal menggerakkan keswadayaan masyarakat dalam pembangunan, maka satuan analisis yang dipakai adalah organisasi atau agency dalam kapasitasnya sebagai penggagas, perencana dan pelaksana program-program pembangunan keswadayaan masyarakat. Tentu saja perhatian khusus diberikan kepada kualifikasi program-program yang dilaksanakan oleh LPSM.

Agar konsisten dengan unsur-unsur penelitian sebelumnya maka teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan prinsip *methodological triangulation* yaitu penggunaan beragam metode untuk memperoleh informasi mengenai sesuatu hal atau masalah. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah observasi secara langsung, wawancara, dan studi dokumentasi yang dikonfirmasi dengan diskusi secara informal. Metode triangulasi ini dilakukan, misalnya, dengan mengkonfirmasi setiap laporan tertulis berupa profil sebuah proyek atau program dengan wawancara mendalam dengan pimpinan divisi yang bertanggungjawab atas proyek atau program tersebut.

¹⁵ M. Q. Patton, How to Use Qualitative Methods in Evaluation (California: Sage Publications Inc., 1987), hal. 51-52

Sistematika Penulisan

Pada bab Pendahuluan yang merupakan disain penelitian ini secara reflektif diuraikan penalaran penelitian secara keseluruhan. Pertanggungjawaban secara konsptual, teoritis dan metodologis merupakan isi dari bab ini.

Pada Bab II disajikan deskripsi dan analisis tentang hubungan antara model pembangunan dengan administrasi pembangunan sedemikian rupa sehingga menghasilkan birokrasi yang dominan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Birokrasi pembangunan menjadi sentralistis dan perencanaan pembangunan menjadi bersifat top-down. Dominasi birokrasi ini dilatarbelakangi oleh suatu tinjauan historis sejak zaman kolonial di mana pemerintah atau elit politik sesungguhnya berkedudukan dominan dalam sejarah bangsa Indonesia. Gejala birokrasi yang dominan merupakan lingkungan makro bagi LPSM sekaligus menciptakan peluang baginya untuk berkiprah dalam proses pembangunan nasional. LPSM yang per definisi berpotensi untuk menawarkan perencanaan pembangunan yang bersifat bottom up dan lebih menjangkau masyarakat yang posisi sosial ekonominya perifer.

Bab III terdiri dari dua bagian yaitu bagian yang berisi tinjauan secara umum keberadaan organisasi-organisasi nonpemerintah dalam pembangunan baik dalam perspektif global maupun nasional dan bagian yang berisi pembahasan tentang studi kasus LPSM Bina Swadaya. Tujuan bagian yang pertama

adalah memberikan gambaran yang bersifat umum dan menyeluruh tentang situasi terakhir atau semacam state of the art dari dunia LPSM/NGO secara global. Diuraikan pula tentang hubungan antara LPSM negara-negara industri maju (Utara) dengan LPSM negara-negara berkembang (Selatan). Dalam hubungan ini tentu saja terdapat perbedaan pandangan antara kedua pihak yang merefleksikan hubungan Utara dan Selatan seperti yang kita ketahui dalam politik internasional maupun ekonomi internasional. Masalah-masalah pokok yang dihadapi oleh LPSM-LPSM di Indonesia melengkapi uraian ini untuk memberikan gambaran yang utuh mengenai konteks dari studi kasus.

Bagian yang kedua merupakan pembahasan terhadap LPSM Bina Swadaya guna memberikan kualifikasi secara kualitatif mengenai pemahaman terhadap peranan yang dimainkannya dalam proses pengembangan keswadayaan masyarakat. Keberadaan LPSM ini dilihat sebagai hasil refleksi dari hubungan eksternalnya dan dinamika internalnya. Pertumbuhan LPSM tentu saja membawa implikasi terhadap dinamika internalnya serta konsistensi dengan visi dan misi LPSM.

Bab IV berisi kesimpulan yang merupakan penegasan kembali gagasan-gagasan pokok yang terdapat dalam tesis ini. Dengan gagasan-gagasan tersebut dirumuskan suatu konseptualisasi tentang pemahaman peranan LPSM yang kiranya menjadi sumber inspirasi untuk penelitian lebih lanjut. Pada bagian ini juga penulis akan mengemukakan berbagai keterbatasan studi deskripsi sehingga pembaca dapat menilainya secara proporsional.