

DINAMIKA PEMERINTAHAN LOKAL DI NUSA TENGGARA TIMUR DALAM MEWUJUDKAN PARADIGMA “ANGGUR MERAH”¹

Oleh : Kutut Suwondo

Abstrak

Development paradigm that sees NTT as the mainland, so oriented to Jakarta, is a false paradigm. As the islands / marine, then NTT must start from the development orientation based on the paradigm as islands/marine. Its mean to build is based on the potential existing communities in the province itself. In that case, seems the community empowerment must be implemented

1. Pendahuluan

Seminar yang mengambil tema “ Merajut Masa Depan Nusa Tenggara Timur Menuju Masyarakat Sejahtera” merupakan seminar yang sangat tepat untuk dilaksanakan mengingat sudah sejak 2008 Provinsi NTT telah mencanangkan suatu Rencana Pembangunan berjangka waktu lima tahun (2008 – 2013). Pada tahun 2010 merupakan tahun yang berada di tengah rencana pembangunan tersebut, sehingga ada baiknya kalau kita menengok kembali apa yang direncanakan, apa yang sudah dilaksanakan, dan terutama bagaimana seharusnya rencana di atas diselesaikan.

Makalah ini tentu saja tidak akan membahas semua perencanaan pembangunan di NTT namun lebih mengkhususkan diri pada aspek pemberdayaan masyarakat terutama yang terkait dengan peran pemerintahan lokal. Walaupun demikian sebelum masuk ke dalam pembahasan tentang pemberdayaan masyarakat ada baiknya kalau kita mengingat kembali profil NTT, permasalahan NTT, dan perencanaan pembangunan Daerah NTT. Dalam *web* “Perspektif Pembangunan Provinsi Nusa Tenggara Timur 2008 – 2013 (Sehati Sesuara Membangun NTT Baru)”

¹ Makalah ini disampaikan pada forum “Seminar Pembangunan Merajut Masa Depan NTT Menuju Masyarakat Sejahtera” yang diadakan oleh Pemda NTT yang bekerjasama dengan Program Pascasarjana Studi Pembangunan UKSW. Seminar ini diselenggarakan pada tanggal 28 Juni 2010 di Kupang NTT.

secara gamblang dikemukakan berbagai profil, permasalahan, dan rencana pembangunan NTT 2008 – 2013.

1.1. Visi dan Misi Pembangunan Nusa Tenggara Timur.

Di dalam *web* “Perspektif Pembangunan Provinsi Nusa Tenggara Timur 2008 – 2013 (Sehati Sesuara Membangun NTT Baru)” tersebut secara jelas dicantumkan Visi Pembangunan Daerah NTT 2008 – 2013 adalah “Terwujudnya masyarakat Nusa Tenggara Timur yang berkualitas, sejahtera, adil dan demokratis, dalam Bingkai Negara Republik Indonesia”. Kemudian Visi tersebut dijabarkan ke dalam delapan misi Pembangunan Daerah NTT 2008 – 2013 yang juga merupakan delapan langkah strategi yang menjadi pedoman pembangunan Daerah NTT 2008 – 2013. Kedelapan misi tersebut secara berurutan dirumuskan sebagai berikut:

Pertama, meningkatkan pendidikan yang berkualitas, relevan, efisien, dan efektif yang dapat dijangkau oleh seluruh masyarakat. Misi ini mempunyai agenda kerja:

- Peningkatan kualitas pendidikan pada semua jenis dan jenjang;
- Peningkatan relevansi pendidikan yang berdaya saing dalam percaturan global;
- Pengembangan manajemen pendidikan yang efisien;
- Peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan.

Kedua, meningkatkan derajat dan kualitas kesehatan masyarakat melalui pelayanan yang dapat dijangkau oleh seluruh masyarakat. Misi ini mempunyai agenda kerja:

- Peningkatan derajat kesehatan masyarakat;
- Peningkatan kinerja institusi kesehatan;
- Peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat;
- Pembudayaan pola hidup sehat.

Ketiga, memberdayakan ekonomi rakyat dengan mengembangkan pelaku ekonomi yang mampu memanfaatkan keunggulan potensi lokal. Misi ini mempunyai agenda kerja:

- Peningkatan kualitas angkatan kerja;
- Perluasan kesempatan kerja;
- Revitalisasi institusi ekonomi;
- Peningkatan produk dan stabilitas harga produk ekonomi rakyat.

Keempat, meningkatkan infrastruktur yang memadai agar masyarakat dapat memiliki aksesibilitas untuk memenuhi kebutuhan hidup yang layak. Misi ini mempunyai agenda kerja: peningkatan kualitas pembangunan dan perbaikan prasarana dan sarana perhubungan dan komunikasi untuk memfasilitasi pengembangan ekonomi dan sumber daya manusia; peningkatan pembangunan dan perbaikan sarana dan prasarana sumber daya air, irigasi embung dan bendungan; peningkatan pembangunan sarana dan prasarana perlistrikan dan mengembangkan sumber energi yang berkelanjutan; dan peningkatan pembangunan sarana dan prasarana ekonomi.

Kelima, meningkatkan penegakan supremasi hukum dalam rangka menjelmakan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN serta mewujudkan masyarakat yang adil dan sadar hukum. Misi ini mempunyai agenda kerja: peningkatan kesadaran hukum masyarakat; revitalisasi dan refungsionalisasi institusi penegak hukum; pembentukan dan pembaharuan peraturan daerah yang responsif dan partisipatif; peningkatan upaya untuk mewujudkan masyarakat yang berperspektif HAM; dan pengembangan budaya hukum birokrasi ke arah terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN.

Keenam, meningkatkan pembangunan yang berbasis tata ruang dan lingkungan hidup. Misi ini mempunyai agenda kerja: konsolidasi perencanaan tata ruang wilayah; peningkatan pemantauan, pengawasan dan pengaturan pemanfaatan ruang; dan peningkatan perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup berkaitan dengan pembangunan yang berkelanjutan.

Ketujuh, meningkatkan akses perempuan dan anak dalam sektor publik, serta meningkatkan perlindungan terhadap perempuan dan anak. Misi ini mempunyai agenda kerja: peningkatan pemberdayaan perempuan untuk menjelmakan keadilan dan kesetaraan gender; peningkatan perlindungan dan jaminan kesejahteraan bagi anak; dan peningkatan pembinaan pemuda.

Kedelapan, agenda Khusus, meliputi : penanggulangan kemiskinan; penanganan daerah perbatasan; pengembangan kepulauan; dan penanganan daerah rawan bencana.

Di dalam visi dan misi pembangunan Daerah NTT tersebut memang tidak secara eksplisit menyebutkan aspek pemberdayaan yang terkait dengan istilah Anggur Merah. Namun demikian di dalam “Harapan Pembangunan di

NTT Tahun 2008 - 2013” disebutkan secara gamblang empat hal utama yaitu: Pertama, keberlanjutan, yaitu keberlanjutan dari program pembangunan yang telah dicanangkan dan dilaksanakan pada masa-masa sebelumnya; Kedua, peningkatan. Pembangunan diarahkan untuk melakukan perubahan terhadap kondisi saat ini menuju kondisi yang lebih baik; Ketiga, percepatan. Suatu gerakan dan semangat untuk memastikan pencapaian keberhasilan dan peningkatan kondisi yang lebih baik selama lima tahun; Keempat, pemberdayaan Masyarakat. Pembangunan untuk meningkatkan kapasitas dan akses masyarakat maka dikembangkan paradigma “Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera (Anggur Merah)” dengan birokrasi pelayanan publik yang murah dan cepat serta mewujudkan anggaran pembangunan yang lebih besar bagi kepentingan rakyat.

Kalau diperhatikan makna “harapan Pembangunan di NTT Tahun 2008 -2013 sebenarnya merupakan harapan tentang “sifat” atau “pola” Pembangunan yang seharusnya dilakukan yaitu: harus bersifat Berkelanjutan; Ada peningkatan; Ada Percepatan; dan dengan melalui model “Pemberdayaan Masyarakat”. Dari sifat yang terakhir inilah kemudian dapat diharapkan terwujudnya cita-cita “Anggur Merah” atau Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera.

Aspek pemberdayaan masyarakat inilah yang akan dicoba dibahas di dalam makalah ini, namun demikian perlu terlebih dahulu dikemukakan profil dan perkembangan pembangunan di NTT.

1.2. Profil Nusa Tenggara Timur dan Perubahan Paradigma.

“Perspektif Pembangunan Provinsi Nusa Tenggara Timur 2008 – 2013” yang disusun oleh Pemda NTT nampaknya menggunakan cara pandang atau Paradigma Provinsi Daratan ketika menjelaskan profil dan perkembangan pembangunan di NTT. Padahal NTT lebih merupakan kepulauan atau bahkan kelautan, dengan demikian cara pandang (paradigma) yang digunakan seharusnya juga menggunakan paradigma Provinsi Kepulauan/Kelautan. Dengan paradigma Provinsi Daratan yang salah inilah maka pertimbangan-pertimbangan di dalam menguraikan profil NTT menjadi bias. Sebagai gambaran dapat dikemukakan sebagai berikut:

Di dalam *web* tentang “Perspektif Pembangunan NTT 2008 – 2013”, disebutkan bahwa Karakteristik Nusa Tenggara Timur adalah:

- (1) Adanya kondisi geografis yang tidak menguntungkan, karena:
 - a. Geografis berupa kepulauan

- b. Wilayahnya tersebar dan kecil-kecil
- c. Komoditi yang terbatas
- d. Iklim yang tidak menguntungkan (8 bulan merupakan iklim kering/kemarau).

Kondisi yang tidak menguntungkan tersebut menyebabkan terisolasinya wilayah Nusa Tenggara Timur,

(2) Adanya Tiga isolasi:

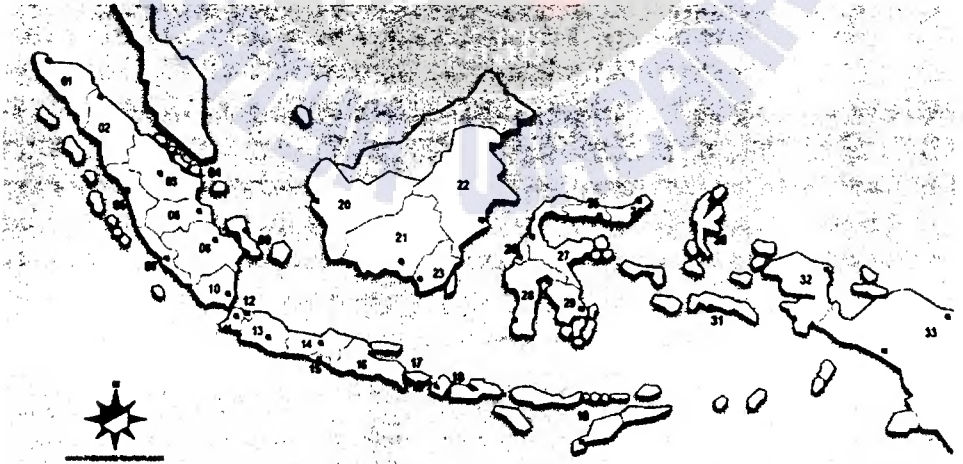
- a. Isolasi Fisik,
- b. Isolasi Ekonomi, dan
- c. Isolasi Sosial.

Adanya tiga isolasi yang hampir menyeluruh inilah yang kemudian memungkinkan Nusa Tenggara Timur sering memunculkan bencana.

(3) Bencana yang sering melanda Nusa Tenggara Timur, yaitu:

- a. Kemiskinan
- b. Bencana alam
- c. Kelaparan
- d. Serangan Hama

Kondisi tersebut nampaknya perlu memperoleh koreksi karena paradigma yang digunakan di dalam menyusun *web* ini nampaknya kurang tepat. Anggapan tentang kondisi yang tidak menguntungkan seperti terurai dia tas, yang didasarkan kepada paradigma daratan nampaknya perlu diluruskan. Beberapa catatan yang dapat dikemukakan di antaranya adalah sebagai berikut:



Peta 1. Posisi Provinsi Nusa Tenggara Timur Dalam Konteks Regional.

Sumber: "Perspektif Pembangunan Provinsi Nusa Tenggara Timur 2008 – 2013, yang disusun oleh Pemda Nusa Tenggara Timur,

Pertama, letak geografi. NTT terletak diantara 118 sampai 125 derajat Bujur Timur dan 8-12 derajat Lintang Selatan letak ini merupakan wilayah paling selatan dari Indonesia. Dari sini Nusa Tenggara Timur merupakan wilayah strategis yang dapat menjadi Pintu Gerbang Selatan Indonesia terutama ketika berhubungan dengan Benua dan Negara Australia dan Lautan Hindia. Perkembangan terakhir dari negara menunjukkan bahwa kemajuan negara di era globalisasi ini adalah apabila negara tersebut mampu membangun relasi positif dengan negara lain dalam konteks regional (Ghani dan Clare Lockhart, 2008: 221-231). Di dalam hal ini Provinsi NTT dapat menaikkan peran yang besar ketika berhubungan dengan Timor Leste dan Australia dan Papua New Guinea. Dengan demikian tidak perlu lagi kita melihat cara pandang Provinsi Daratan yang sangat tergantung Pusat (Jakarta) namun justru harus berani mengembangkan diri dan berkomunikasi secara regional.

Kedua, jumlah pulau. NTT memiliki 674 buah pulau dan 242 pulau "belum bernama" (bisa jadi tidak berpenghuni). Banyaknya pulau-pulau ini seharusnya tidak dianggap sebagai malapetaka karena tersebar dan pulaunya kecil-kecil, namun justru harus dianggap sebagai karunia yang tak terhingga karena kalau dilihat dari segi pertahanan maka masing-masing pulau dapat dianggap sebagai teritori (atau kapal induk) yang tidak mungkin ditenggelamkan. Dilihat dari segi pariwisata maka banyaknya pulau-pulau tersebut dapat menjadi zona turisme yang eksklusif dan menjanjikan.

Ketiga, luas wilayah. Menarik untuk dikemukakan bahwa luas wilayah NTT sebagian besar atau 81% ($\pm 200.000 \text{ km}^2$) merupakan wilayah laut, dan hanya 19 % ($\pm 47.350 \text{ km}^2$) berupa daratan (19 %). Kondisi ini seringkali dilihat sebagai kondisi yang menyulitkan dilihat dari segi prasarana perhubungan, namun kalau paradigmanya diubah ke arah paradigma Provinsi Kepulauan maka wilayah yang 81 % merupakan laut adalah kondisi yang menguntungkan. Permasalahannya tinggal bagaimana mengelolanya.

Provinsi kelautan, yang berbeda dengan daratan seperti di wilayah lain, seharusnya justru dapat menjadi kebanggaan tersendiri di dalam mengembangkan budaya pembangunan yang ada. Adanya laut yang cukup luas memungkinkan pengembangan produksi kelautan yang juga bermacam-macam. Dengan demikian komoditi di provinsi sebenarnya tidak bisa

dianggap sebagai dengan komoditi terbatas tetapi justru mempunyai komoditi kelautan yang juga tidak terbatas. Pandangan tentang adanya komoditi yang terbatas ini dapat terjadi karena cara pandang (paradigma) yang digunakan adalah paradigma Provinsi Daratan yang lebih banyak menggantungkan diri pada tanaman pertanian musiman. Kalau dilihat komoditi pertanian memang benar komoditi Provinsi NTT menjadi terbatas, tetapi cobalah melihat dengan Paradigma Kelautan atau Kepulauan maka komoditi yang ada akan menjadi tidak terbatas.

Selain itu adanya keterbatasan komoditi sebenarnya juga tidak menjadi masalah sepanjang komoditi yang dihasilkan merupakan komoditi unggul berkualitas tinggi dan dapat ditangani secara murah dan mudah dengan harga jual tinggi.



Peta 2. Kepulauan Provinsi Nusa Tenggara Timur

Sumber: “Perspektif Pembangunan Provinsi Nusa Tenggara Timur 2008 – 2013, yang disusun oleh Pemda Provinsi Nusa Tenggara Timur,

Keempat, iklim. Nusa Tenggara Timur memang memiliki iklim yang lebih banyak musim kemaraunya. Sekitar delapan bulan bersifat kering dan hanya empat bulan bersifat basah. Iklim ini memang dapat dianggap menjadi permasalahan kalau kita menggunakan cara pandang Provinsi Daratan, di mana komoditi pertanian menjadi komoditi unggulan. Dalam kondisi semacam ini memang Provinsi NTT tidak akan mungkin menyaingi Jawa

dengan komoditi pertanian (musiman) yang memang sudah unggul. Namun kalau kita melihat dari paradigma Provinsi Kepulauan/Kelautan yang tidak lagi berorientasi kepada pertanian tanaman sawah atau tanaman musiman seperti di Jawa, maka Provinsi NTT dengan iklim semacam itu justru sangat menguntungkan. Kondisi iklim yang seperti itu akan lebih mudah memacu pariwisata, produksi kelautan, dan aspek-aspek pengembangan terkait dengan laut dan pulau.

Kelima, wilayah administratif dan kependudukan. Secara administrasi wilayah NTT terdiri dari 19 kabupaten dan 1 kota; 270 kecamatan 2533 desa dan 303 kelurahan. Jumlah penduduk Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah 4.448.873 orang di mana jumlah antara penduduk laki-laki dan perempuan hampir sama. Jumlah penduduk laki-laki mencapai 2.234.452 (50,20%) dan jumlah penduduk perempuan mencapai 2.214.421 orang (49,80%). Dengan melihat jumlah penduduk yang tidak terlalu banyak dengan luas wilayah yang sangat luas maka kepadatan penduduk hanya mencapai 92 orang/Km², sedangkan laju pertumbuhan penduduk juga lambat yaitu hanya 1,79%/tahun. Kondisi ini sebenarnya sangat menguntungkan dibandingkan dengan provinsi dengan kepadatan dan jumlah penduduk yang banyak. Penataan kependudukan dapat lebih mudah sejauh didukung dengan sistem informasi dan infrastruktur komunikasi yang memadai.

Keenam, kemiskinan, bencana alam, kelaparan, dan serangan hama. Yang menjadi masalah utama dari aspek kependudukan di NTT adalah jumlah penduduk miskin yang mencapai 58% pada tahun 2005. Namun pada tahun 2008 telah berkurang menjadi 28%. Masalah kemiskinan dan kelaparan ini sebenarnya bukan hanya menjadi masalah Provinsi Nusa Tenggara Timur, tetapi juga menjadi masalah di provinsi lain di seluruh Indonesia. Demikian pula hama tanaman dan bencana alam tidak hanya terjadi di Provinsi Nusa Tenggara Timur tetapi juga terjadi di lain. Bahkan untuk bencana tanah longsor, banjir, gempa bumi, dan lahar gunung berapi justru lebih banyak terjadi di provinsi-provinsi yang ada di Jawa dan Sumatera. Dengan demikian maka kemiskinan, kelaparan, bencana alam, dan hama tanaman tidak ada kaitannya dengan profil dan kondisi Provinsi Nusa Tenggara Timur yang lebih banyak berupa kepulauan.

Dari uraian di atas nampaknya perlu adanya perubahan cara pandang baik di kalangan birokrasi pemerintahan, legislatif, maupun di kalangan masyarakat bahwa cara pandang terhadap Provinsi Nusa Tenggara Timur

janganlah menggunakan cara pandang (Paradigma) Provinsi Daratan tetapi harus diubah ke dalam cara pandang (paradigma) Provinsi Kepulauan atau Kelautan.

1.3. Prestasi Pembangunan Nusa Tenggara Timur.

Masih menurut "Perspektif Pembangunan Provinsi Nusa Tenggara Timur 2008 – 2013" yang disusun oleh Pemda NTT nampaknya beberapa capaian pembangunan oleh Provinsi Nusa Tenggara Timur secara singkat dapat dilihat pada Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1
Perbandingan prestasi pembangunan Nusa Tenggara Timur
dengan di aras nasional (2007/2008)

INDIKATOR PEMBANGUNAN	NTT	NASIONAL
Indeks Pembangunan Manusia (Peringkat)	30	
Tingkat Literasi (%)	90,9	91
Rata-rata Lama Sekolah (Tahun)	6,2	7,2
Angka Kematian Ibu (per 100.000)	554	334
Angka Kematian Bayi (per 100.000)	52	36
Pertumbuhan Ekonomi 2006 (%)	5,08	5,61
Pendapatan Perkapita 2006 (Rp juta)	3,6	12
Pengangguran terbuka (%)	3,98	10,3
Proporsi Penduduk Miskin (%)	27,58 *)	17,80

Keterangan: *) Data lain menunjukkan 58,61 % merupakan keluarga miskin

Terlepas dari kecocokan atau ketidakcocokan tolok ukur yang digunakan untuk mengukur prestasi pembangunan di Provinsi Nusa Tenggara Timur, tampak bahwa prestasi yang ada memang masih kalah dibandingkan dengan rata-rata capaian provinsi-provinsi di aras nasional. Permasalahan pokok nampaknya tidak terlepas dari belum berhasilnya Provinsi Nusa Tenggara Timur mengatasi kemiskinan. Namun demikian ada aspek yang cukup menggembirakan adalah Tingkat Literasi yang dapat dikatakan menyamai Tingkat Literasi di aras nasional. Bahkan jumlah pengangguran terbuka di Provinsi Nusa Tenggara Timur jauh di bawah jumlah pengangguran terbuka di aras nasional. Ini berarti bahwa jumlah pengangguran di Provinsi Nusa Tenggara Timur relatif lebih baik dibanding dengan rata-rata provinsi di Indonesia. Dengan modal itulah diharapkan Nusa Tenggara Timur mampu mengatasi masalah kemiskinan dengan paradigma baru yaitu paradigma Provinsi Kepulauan/Kelautan.

2. Pembedayaan Masyarakat Sebagai Dasar Penggunaan Paradigma Kepulauan/Kelautan

Salah satu harapan proses pembangunan di Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah digunakannya Model Pemberdayaan Masyarakat, yang menurut "Perspektif Pembangunan Provinsi Nusa Tenggara Timur 2008 – 2013, yang disusun oleh Pemda Provinsi Nusa Tenggara Timur, adalah model pembangunan yang berusaha untuk meningkatkan kapasitas dan akses masyarakat, dengan dikembangkan paradigma "Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera (Anggur Merah)" dan dengan birokrasi pelayanan publik yang murah dan cepat serta mewujudkan anggaran pembangunan yang lebih besar bagi kepentingan rakyat.

Permasalahan yang muncul adalah apakah yang dimaksudkan (makna) dengan Anggur Merah (Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera)? Bagaimana mekanisme pelaksanaan paradigma "Anggur Merah"?

2.1. Makna Paradigma Anggur Merah

Anggur merah adalah akronim dari "Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera", merupakan jargon yang mempunyai makna yang luar biasa penting. Di sini dapat dipahami bahwa anggaran atau dengan kata lain semua pembiayaan yang ada seharusnya dan sepenuhnya untuk kesejahteraan rakyat. Dengan demikian dengan jargon ini tidak ada lagi penyalahgunaan anggaran pembangunan untuk kepentingan non rakyat.

Permasalahannya adalah bagaimana seharusnya anggaran yang sepenuhnya untuk rakyat. Di dalam paradigma Anggur Merah ini maka rakyatlah yang seharusnya menjadi subyek pembangunan. Untuk menjadikan rakyat sebagai subyek dalam pembangunan maka sudah seharusnya rakyat berpartisipasi di dalam setiap tahap pembangunan, sejak dari tahap perencanaan (*planning*), pelaksanaan (*construction*), evaluasi (*evaluation*), sampai tahap pemanfaatan (*exploitation*) proyek. Permasalahan lebih lanjut adalah apa yang dimaksud dengan partisipasi. Persyaratan apa yang harus dipenuhi di dalam partisipasi tersebut agar terjadi pemberdayaan masyarakat ?

2.1.1. Makna Partisipasi dan Pembangunan.

Istilah pembangunan mengalami perubahan makna dari waktu ke waktu dan dimanfaatkan oleh penguasa untuk menentukan kehendaknya. Pada mulanya makna pembangunan adalah membangunkan seseorang yang

tidur (bangunlah), kemudian berkembang menjadi proses pembangunan fisik. Pada masa Orde Baru makna pembangunan berubah wujud menjadi suatu keharusan masyarakat untuk mendukung proses pembangunan fisik yang datang dari atas (*top down*). Pada akhirnya istilah pembangunan berubah wujud menjadi berwajah angker (Hariyanto, 1988). Barang siapa tidak mendukung pembangunan dicap (dituduh) anti pembangunan dan ujung-ujungnya sebagai PKI. Di sini rakyat menjadi trauma dengan istilah pembangunan.

Untuk menghindari makna itulah maka istilah pembangunan, oleh kelompok LSM kemudian dikembangkan menjadi istilah pemberdayaan yang mempunyai konotasi tidak memaksa, dan bersifat *bottom-up*. Walaupun demikian istilah pemberdayaan itu sendiri seringkali dimaknai bermacam-macam. Dalam salah satu makalah yang disampaikan oleh seorang pejabat Kabupaten, menyebutkan bahwa pemberdayaan adalah "Suatu usaha untuk memberikan kekuatan, tenaga, dan kemampuan dengan akal/cara, untuk mengatasi masalah dalam kehidupan masyarakat". Definisi ini apabila diterapkan kepada masyarakat desa menyebabkan masyarakat desa tersebut menjadi mempunyai tugas untuk: "Membantu dan menunjang kelancaran tugas Bupati/Pimpinan dalam penyelenggaraan kebijakan Pemberdayaan Masyarakat". Dari sini muncul tujuan pemberdayaan adalah:

- (1) Meningkatkan kemampuan sumberdaya masyarakat dalam penguatan kelembagaan, organisasi sosial ekonomi melalui sosialisasi, pembinaan pelatihan ketrampilan;
- (2) Mewujudkan masyarakat dengan peran keswadayaan dan masyarakat sebagai pelaku pembangunan; dan
- (3) Meningkatkan kesejahteraan mengurangi masyarakat miskin dengan mengembangkan sistem perlindungan sosial dan dukungan bantuan sebagai upaya stimulan.

Pemaknaan pemberdayaan ini sangat bagus dan jelas, namun itu kalau kita memandangnya dari sudut penguasa. Kelemahan konsep pemberdayaan ini adalah adanya pandangan bahwa pihak atas (penguasa) mempunyai peran dan kemampuan yang lebih besar (*superior*) dan mempunyai kewajiban untuk membantu pihak yang diberdayakan. Sedangkan pihak bawah (yang diberdayakan) adalah sebagai pihak yang lemah (*inferior*) dan perlu dibantu.

Pandangan ini sebenarnya keliru dan sudah tidak dapat lagi diterapkan terutama di dalam era otonomi daerah. Hilangnya kemampuan

untuk menggunakan kewenangan, dana, dan kekuatan penekan menyebabkan pihak atas desa dan pihak lain tidak dapat lagi menggunakan kewenangannya untuk mengatur-atur, mendorong-dorong, dan memerintah pihak masyarakat desa. Selain itu pandangan yang menganggap bahwa masyarakat desa adalah bodoh, malas, tidak berkembang, tidak mampu, dan pandangan negatif lain perlu segera dihapus dari pemikiran kita.

Dengan demikian yang perlu dilakukan adalah lebih “memberi kepercayaan, kesempatan, dan kewenangan bagi masyarakat untuk mengatur dirinya sendiri”. Merekalah yang harus menentukan dan mengambil keputusan bagi pengembangan mereka sendiri. Pihak atas desa dan pihak lain cukup hanya menjadi fasilitator bagi proses-proses pemberdayaan di masyarakat desa. Semua bentuk bantuan dan penyediaan prasarana seharusnya hanya didasarkan kepada keputusan yang diambil dari bawah.

Dengan gambaran itu maka partisipasi dapat diklasifikasikan ke dalam empat makna partisipasi, yaitu:

- (1) Partisipasi Dengan Paksaan. Di sini digambarkan seperti seorang koki yang bertanya kepada ayam. Hei ayam, kamu mau dimasak apa? Cap Jay, Ayam Goreng, atau Ayam Panggang? Di sini si ayam memang boleh memilih dan boleh sepenuhnya mengambil keputusan namun pilihannya sudah dibatasi hanya ada satu pilihan, yaitu mati di potong.
- (2) Partisipasi Mobilisasi Di sini rakyat diminta kerelaannya untuk menyumbangkan tenaga (sering disebut kerja bakti atau gotong royong), pemikiran, dana (iuran waib), tanah (kalau ada pelebaran jalan) atau material yang lain. Rakyat tidak tahu untuk apa mereka di mobilisasi, namun yang penting mereka harus bersedia membantu program. Penolakan terhadap program yang kemudian disebut sebagai “Pembangunan” dapat berarti anti Pancasila. Dengan melakukan hegemoni Negara bisa memaksakan kehendak.
- (3) Partisipasi Pengambilan Keputusan. Dalam bentuk partisipasi yang ketiga ini, rakyat sudah diikuti sertakan secara penuh baik di dalam proses pengambilan keputusan (terutama perencanaan), maupun di dalam pelaksanaan keputusan tersebut. Kelemahan dalam pola ini adalah masih kuatnya peran negara untuk mencampuri kehendak rakyat di dalam mengambil keputusan.
- (4) Partisipasi Pelimpahan Kewenangan. Bentuk yang terakhir ini adalah bentuk yang paling ekstrim, di mana rakyat diberi kebebasan di dalam

mengambil keputusan tanpa campur tangan sama sekali dari negara. Negara mempunyai kewajiban untuk memberikan kepercayaan dan kewenangan kepada rakyat untuk menentukan nasibnya, tujuannya dan rencananya sendiri.

2.1.2. Persyaratan Partisipasi Pembangunan Dalam Rangka Pemberdayaan Masyarakat

Dengan melihat makna partisipasi di atas yang seharusnya lebih kepada pemberian kewenangan kepada masyarakat maka perlu dipahami persyaratannya agar partisipasi di dalam pelaksanaan partisipasi pembangunan dapat memberdayakan masyarakat. Paling tidak ada dua persyaratan utama bagi keberhasilan pelaksanaan program pembangunan partisipatif yang memberdayakan masyarakat, yaitu dilaksanakan secara demokratis dan tidak melanggar hukum; serta adanya pengembangan masyarakat warga (*civil society*) yang kuat.

(1) Pelaksanaan yang Demokratis.

Sejalan dengan pemikiran di atas, Cook dan Macaulay (1996) menyebutkan bahwa kunci keberhasilan pemberdayaan adalah adanya usaha yang sungguh-sungguh untuk memulai pemberdayaan pada diri kita sendiri atau dari pihak atas. Oleh sebab itu pihak penyelenggara pemerintahan termasuk para legislatif, yudikatif, dan eksekutif (di aras atas desa) perlu melakukan pemberdayaan diri sendiri terlebih dahulu, sebelum memberdayakan masyarakat. Di samping itu pihak atas desa harus berani membuka diri dan mampu menerapkan makna demokrasi di dalam proses pengambilan keputusan di dalam menentukan kebijakan bagi masyarakat.

Secara harafiah kata "demokrasi" berarti suatu pemerintahan oleh rakyat, namun sejumlah ahli memberi makna demokrasi yang berbeda-beda. Robert Dahl (1971: 2) mengatakan bahwa suatu sistem politik demokrasi adalah suatu sistem yang benar-benar atau hampir mutlak bertanggung jawab kepada semua warga negaranya (*accountability*). Pandangan-pandangan para ahli ini seringkali bersifat normatif dan seringkali tidak dapat diterapkan dalam dunia nyata terutama di Indonesia.

Schumpeter (1947: 269) memberi makna demokrasi yang relatif lebih realistik. Sebuah sistem politik disebut demokrasi sejauh para pengambil keputusan kolektifnya yang paling kuat dipilih melalui pemilu periodik, di mana para calon bebas bersaing untuk merebut suara dan di mana hampir semua orang dewasa berhak memilih. Dari sini metode demokratis dapat

dilakukan dalam arti suatu rencana institutional (pengambilan keputusan) untuk mencapai keputusan politis dilakukan oleh individu yang memperoleh kekuasaan tadi. Dengan demikian maka demokrasi mengandung tiga dimensi makna yang saling terkait, yaitu “persaingan”, “partisipasi” (Dahl 1971: 4-9), dan “kebebasan”.

Bagi Indonesia, dimana peran parpol belum berfungsi sepenuhnya maka makna kebebasan, persaingan dan partisipasi belum dapat dilakukan sebagaimana didefinisikan oleh Schumpeter. Yang terjadi di aras lokal dan regional adalah suatu *demokrasi elitis* yang baru menyentuh para elite pemegang kekuasaan baik formal maupun non formal (Suwondo, 1999). Sejalan dengan makna demokrasi seperti terurai di atas yang nampaknya juga erat dan tepat untuk membahas demokrasi di Indonesia adalah definisi yang dikemukakan oleh David Beetham. Dia mendefinisikan bahwa "*democracy as a mode of decision-making about collectively binding rules and policies over which the people exercise control*" (Beetham 1993: 55). Yang paling menentukan di dalam makna pola pengambilan keputusan ini adalah adanya kontrol dari masyarakat (*popular control*) dan adanya kesamaderajatan dalam politik (*political equality*).

Dengan demikian maka demokrasi sebenarnya sangat terkait dengan bagaimana proses pengambilan keputusan tersebut terjadi. Di sini yang kemudian menjadi penting adalah apakah rakyat ikut berpartisipasi di dalamnya, baik di dalam penentuan Kebijakan Publik (Peraturan Daerah), maupun di dalam aspek teknis pelaksanaannya. Persoalan yang kemudian muncul adalah apakah makna partisipasi itu sendiri.

Kalau makna partisipasi diletakkan pada sebuah garis (kontinum) maka di sisi sebelah kiri dapat digambarkan rakyat tidak hanya tidak berperan namun dimanfaatkan keadaannya untuk melegitimasi sebuah keputusan yang rakyat sendiri menjadi sengsara. Di sisi sebelah kanan dapat digambarkan rakyatlah yang mempunyai wewenang penuh dan menentukan.

Perlu dipahami bahwa di dalam pelaksanaan pembangunan yang partisipatif diatas maka faktor kepatuhan kepada hukum harus selalu dianut. Proses pembangunan yang dilaksanakan secara demokratis bisa saja melanggar hukum. Pada saat ini banyak pelanggaran hukum dan moral atau etika yang dianggap benar atau bahkan dilegitimasi dengan dalih bahwa semuanya sudah diputuskan secara demokratis dan dengan kewenangan yang memang ada. Oleh sebab itu pelaksanaan pembangunan yang bersifat

partisipatif selain dilakukan secara demokratis yang berarti inklusif, adil, dan tidak diskriminatif juga harus berdasarkan hukum yang berlaku.

(2). Pengembangan *Civil Society* (Masyarakat Warga)

Konsepsi modern tentang *civil society* pertama kali dipakai oleh Hegel dalam *Philosophy of Right* pada tahun 1821. Dia menyebutkan bahwa "*Civil society is sphere of ethical life interposed between the family and the state*". Definisi ini kemudian dikembangkan oleh Larry Diamond (1994) yang mengartikan bahwa "*Civil society is the realm of organized social life that is voluntary, self-generating, self-supporting, autonomous from the state, and bound by legal order or set of shared rules*". Dengan demikian pandangan teori liberal tentang *civil society* pada hakekatnya menginginkan adanya suatu masyarakat yang mempunyai kemandirian dan terbebas dari hegemoni negara (lihat juga Hikam 1996).

Berdasar pemikiran itu Chandhoke (1995: 8-13) mengemukakan suatu definisi, yang nampaknya cocok untuk melihat perkembangan *civil society* di pedesaan Jawa, bahwa *civil society* adalah suatu tempat di mana masyarakat masuk ke dalam hubungan dengan negara ("*the site at which society enters into a relationship with the state*"). Dia juga berpendapat bahwa *civil society* menjadi dasar atau tempat berpijak bagi munculnya wacana yang *rational* yang mempunyai potensi untuk mempertanyakan pertanggung jawaban negara (*state accountability*). Di dalam hal ini ada empat persyaratan yang harus dipenuhi bagi keberadaan *civil society* yaitu: "Nilai" dari *civil society* yang berupa partisipasi politik dan *state accountability*; (2) "Institusi" dari *civil society* yang berupa forum yang representatif dan asosiasi sosial; (3) "Perlindungan" dari *civil society* adalah berhubungan dengan hak-hak individual secara umum; dan (4) "Anggota" *civil society* adalah semua individu yang dilindungi oleh hukum.

Di Indonesia *civil society* sering diterjemahkan dengan "Masyarakat Madani; Masyarakat warga atau kewargaan"; kemudian ada juga yang menterjemahkannya sebagai "Masyarakat Sipil". Masing-masing terjemahan tersebut mengandung agenda tersembunyi sesuai dengan kehendak yang menggunakan istilah tersebut.

Istilah "masyarakat madani" pertama kali dikemukakan oleh kelompok Nurkholis Madjid (dan beberapa tokoh ICMI) yang berarti masyarakat yang beradab, berakhlak, dan berbudi pekerti luhur. Madani dimaknai oleh adanya nama kota Madinah yang diungkapkan dengan istilah madaniyah, tamadun,

dan hadlarah yang berarti peradaban. Dengan demikian maka makna masyarakat madani (*civil society*) pada kelompok ini lebih menekankan kepada suatu kondisi masyarakat yang sangat beradab dan bukan merupakan alat perjuangan untuk mengembangkan demokrasi atau kedaulatan rakyat. Dengan kata lain, nuansa dari pemaknaan *civil society* di sini (yang diterjemahkan dengan Masyarakat Madani) lebih merupakan *complement* bagi negara.

Beberapa pakar lain di Indonesia, menterjemahkan *civil society* dengan "Masyarakat Warga atau Masyarakat Kewargaan". Di dalam hal ini, Hikam (1996) mengartikan bahwa *civil society* adalah kenyataan dari kehidupan sosial yang terorganisasi yang bersifat sukarela, swadaya, swasembada, dan terbebas dari tekanan negara, yang terikat oleh hukum yang berlaku. Dengan demikian pandangan ini pada hakekatnya menginginkan adanya suatu masyarakat yang mempunyai kemandirian dan terbebas dari hegemoni negara. Makna dari *civil society* ini mengandung konotasi adanya masyarakat yang beradab (*civilized society*) yang lebih menganut aturan-aturan yang berkaitan dengan sistem hukum daripada aturan yang bersifat otoriter yang menindas. Dengan demikian pandangan ini menganggap *civil society* sebagai suatu "gerakan rakyat untuk membebaskan diri dari hegemoni negara" (Giri, 1998).

Istilah *civil society* seringkali juga diterjemahkan dengan "masyarakat sipil". Di sini makna dari masyarakat sipil adalah sama dengan makna istilah masyarakat warga. Permasalahannya, di dalam Bahasa Indonesia istilah *civil society* sebenarnya sulit diterjemahkan secara langsung dengan istilah masyarakat sipil. Hal ini disebabkan karena istilah sipil di Indonesia diterjemahkan sebagai bukan militer (*non militer*), padahal arti *civil* atau *burgerliche* merupakan seluruh lapisan masyarakat yang bukan negara dan bukan keluarga. *Burgerliche* juga tidak dapat diterjemahkan sebagai *borgeoise* karena borjuis hanya merupakan salah satu kelas dalam masyarakat. Oleh karena itu maka Magnis Suseno (1992) menterjemahkannya sebagai "masyarakat luas". Walaupun demikian istilah "masyarakat sipil", yang banyak digunakan oleh LSM (NGOs), sering kali sengaja digunakan untuk mengganti istilah *civil society* dengan maksud memang untuk mengeluarkan kelompok militer dari percaturan *civil society*. Dengan demikian maka berbeda dengan nuansa dari makna masyarakat madani yang lebih bersifat *complement* terhadap negara, maka baik makna "masyarakat warga" (kewargaan) maupun "masyarakat sipil" mempunyai nuansa *counter balance* (melakukan *rational discourse*) terhadap negara.

Dengan makna di atas maka adanya *civil society* (masyarakat warga)

yang kuat yang mempunyai sifat: mampu dan berani melakukan kritik terhadap penguasa baik di aras lokal (institusi lokal), di aras desa, Kabupaten, Provinsi, sampai di aras negara (bersifat kritis); rasional; inklusif; *non violence* (anti kekerasan); dan patuh pada hukum merupakan prasyarat dapat dilaksanakannya program partisipatif (dengan makna pemberian kewenangan penuh pada rakyat) untuk memberdayakan masyarakat dengan baik dan benar menuju kesejahteraan rakyat.

3... Penutup

Berdasar fakta dan pemikiran di atas maka ada beberapa kesimpulan yang dapat menjadi pertimbangan dalam mengembangkan Nusa Tenggara Timur, yaitu:

- (1) Kondisi fisik, geografis, dan lingkungan Provinsi Nusa Tenggara Timur tidaklah dapat dipandang sebagai kondisi yang lemah dan menjadi akar permasalahan bagi perkembangan Provinsi Nusa Tenggara Timur. Cara Pandang (paradigma) terhadap Provinsi NTT sebagai Provinsi Daratan harus ditinggalkan karena banyak mengandung kelemahan dan melemahkan spirit pembangunan di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Cara Pandang (paradigma) Provinsi NTT sebagai Kepulauan/Kelautan adalah cara pandang yang lebih benar dan dapat membangkitkan semangat pembangunan yang kuat.
- (2) Anggur Merah (Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera), merupakan jargon dan sekaligus paradigma lain, di dalam mengembangkan Provinsi Nusa Tenggara Timur. Inti dari paradigma Anggur Merah ini adalah "Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Lokal dengan cara memberikan kewenangan Penuh kepada rakyat sebagai Subyek Pembangunan untuk melaksanakan pembangunan.
- (3) Untuk melaksanakan Pembangunan partisipatif yang memberdayakan masyarakat tersebut maka ada dua persyaratan utama yang harus dipenuhi yaitu:
 - a. Pelaksanaan semua kegiatan pembangunan harus dilakukan secara demokratis dan patuh hukum
 - b. Perlu adanya penguatan masyarakat warga (*civil society*), sebagai basis penggunaan Paradigma "Anggur Merah".

DAFTAR PUSTAKA.

- Bentham, David. 1994. "Liberal Democracy and the Limit of Democratization" dalam David Held (ed) *Prospects for Democracy*. North, South, East, West, Cambridge: Polity Press.
- Chandhoke, Neera. 1995. *State and Society, Exploration in Political Theory*. New Delhi: Sage Publication India Pvt Ltd.
- Cook, Sarah dan Steve Macaulay. 1996. *Perfect Empowerment*. Elex Media Computindo. Jakarta
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven.
- Diamond, Larry. 1994. "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation", *Journal of Democracy*. Juli.
- Ghani, Asharf dan Clare Lockhart. 2008. "Fixing Failed States, A Framework for Rebuilding A Fractured World". Oxford University Press, New York.
- Haryanto, A. 1988. "The Development of "Development", *Indonesia*, no 46. Ithaca, New York: Cornell Southeast Asia Program, pp.1-24.
- Hikam, Muhammad. A. 1996. *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: LP3ES
- Giri, Ananta Kumar. 1998. *Rethinking Civil Society*. Working Paper No 152, Madras Institute of Development Studies, India.
- Magnis-Suseno, Frans. 1992. "Kritik Terhadap Beberapa Gagasan Dasar Karl Marx", dalam Frans Magnis Suseno (ed): *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*. Yayasan Kanisius Yogyakarta.
- Pemda Nusa Tenggara Timur. 2008. "Perspektif Pembangunan Provinsi Nusa Tenggara Timur 2008 – 2013, Sehati Sesuara Membangun NTT Baru". Nusa Tenggara Timur.
- Suwondo, Kutut; Richard Hutapea; dan J Mardimin. 1999. "Civil Society Dalam Kehidupan Negara Demokratis". Makalah ini disampaikan dalam Forum Seminar Sehari, yang diselenggarakan oleh YBKS, pada tanggal 26 Maret 1999 di Surakarta.